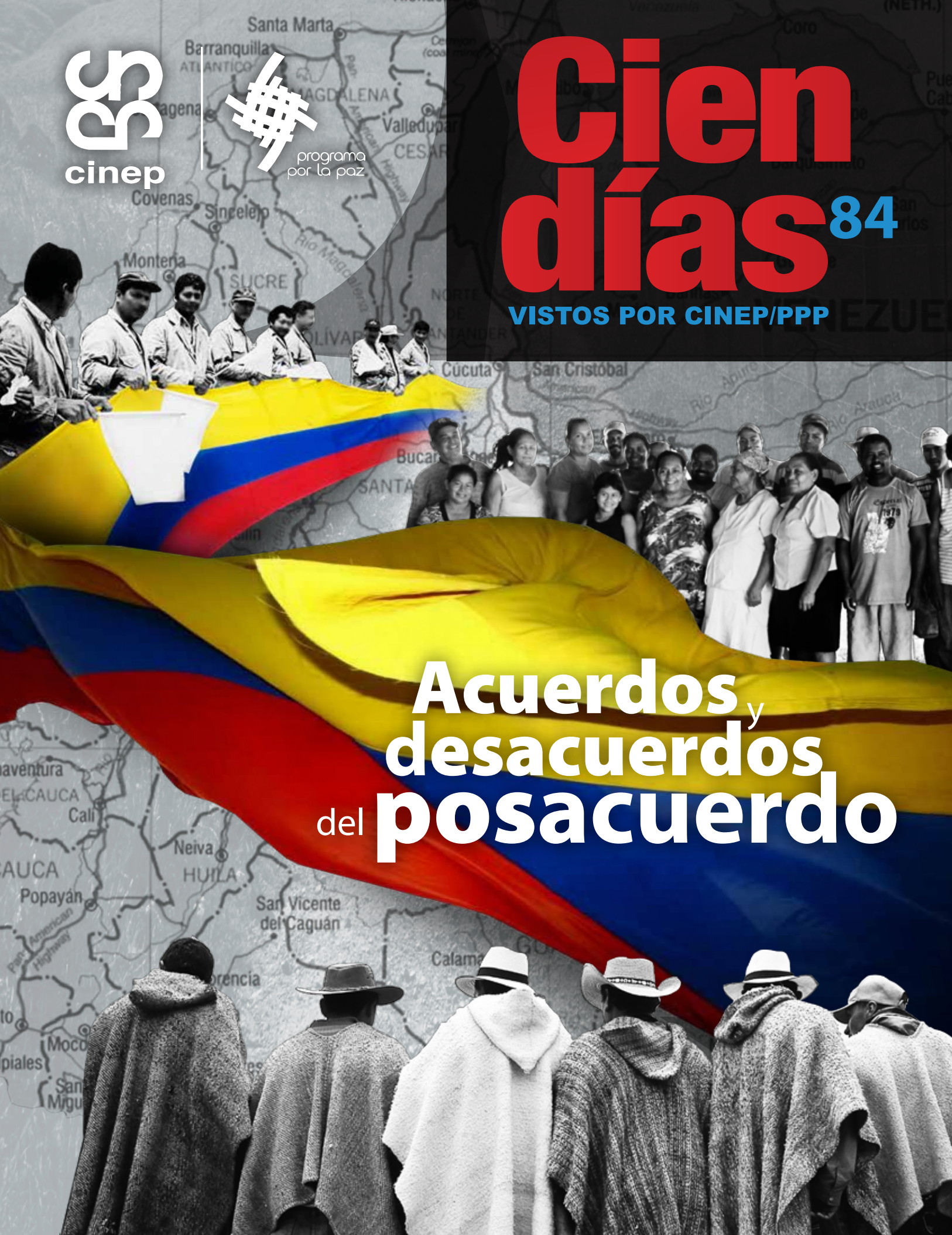




# Cien días<sup>84</sup>

VISTOS POR CINEP/PPP

## Acuerdos y desacuerdos del posacuerdo



## Contenido

### Editorial

Las antípodas de la paz.....3  
Por Luis Guillermo Guerrero Guevara.

### Conflicto y Paz

Seguridad y posconflicto. El desafío de los grupos armados posdesmovilización .....7  
Por Víctor Barrera y Javier Benavides.

Entrega o dejación de armas:

Aportes para desenredar el debate.....11  
Por María Alejandra Arias Hernández y David Rampf.

### Movimientos Sociales

Del paro a la mesa y de la mesa al paro.  
El Ejecutivo Nacional frente al movimiento campesino .....15  
Por Ana María Restrepo Rodríguez.

Paro judicial, ¿Culpable? .....19  
Por Gissell Medina.

### Desarrollo

Paz, equidad y educación en el Plan de Desarrollo .....24  
Por Jorge Iván González.

### Derechos Humanos

Amenazas a defensores de derechos humanos y líderes sociales, intentos de retoma del poder regional.....27  
Por Jerry de J. Garavito R.

### Frontera

Costosas paradojas del ámbito guajiro-caribeño .....30  
Por Socorro Ramírez.

### Director

Alejandro Angulo Novoa, S.J.

### Comité Editorial

Luis Guillermo Guerrero Guevara  
Martha Cecilia García  
Sergio Andrés Coronado  
Fernando Sarmiento  
William Roza  
Mónica Osorio Aguiar  
Margareth Figueroa

### Colaboran en este número

Luis Guillermo Guerrero Guevara.  
Víctor Barrera  
Javier Benavides.  
María Alejandra Arias Hernández  
David Rampf.  
Jorge Iván González.  
Ana María Restrepo Rodríguez.  
Gissell Medina.  
Jerry de J. Garavito R.  
Socorro Ramírez.

### Equipo Editorial

Mónica Osorio Aguiar  
Alejandro Angulo Novoa, S.J.

### Diseño y edición fotográfica

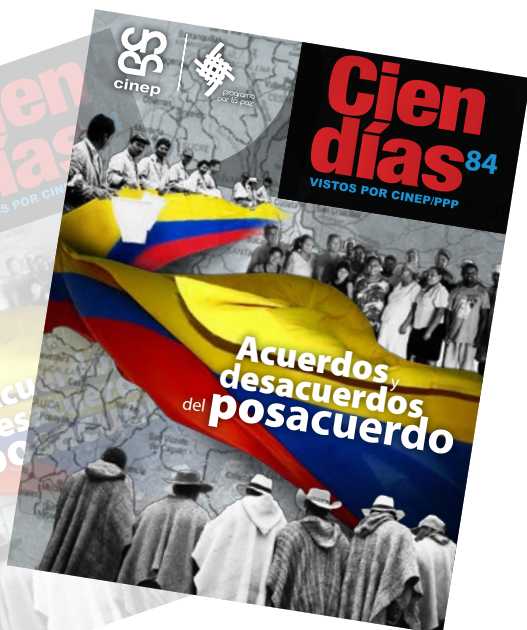
Mónica Osorio Aguiar  
Impresol Ediciones Ltda.

### Portada

Impresol Ediciones Ltda.

### Diagramación

Impresol Ediciones Ltda.  
www.impresolediciones.com



Suscríbese GRATIS a **Cien días vistos por CINEP/PPP** y reciba la revista en su correo electrónico.

#### Formulario de inscripción revista Cien Días

• Nombres y apellidos\*

• Correo electrónico\*

\*Campos obligatorios

**Enviar**

**Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/PPP)**

Carrera 5 No. 33B-02  
Tel: 2456181  
www.cinep.org.co  
comunicaciones@cinep.org.co  
Bogotá D.C., Colombia  
Febrero - Abril 2015

ISSN: 0121-3385

Esta publicación es posible gracias al apoyo solidario de de Brot für die Welt y Cafod.

# Editorial

## Las antípodas de la paz

Por: Luis Guillermo Guerrero Guevara\*

El injustificable y doloroso hecho ocurrido en Buenos Aires (Cauca) el día 15 de abril, en el que once militares y un guerrillero resultaron muertos por una acción bélica perpetrada por las Farc, y que llevó al presidente Juan Manuel Santos a reanudar los bombardeos contra este grupo insurgente en todo el país, así como las radicales reacciones de sectores opositores de los diálogos de La Habana, muestran la difícil fragmentación que vive el país sobre lo que puede llegar a significar, una vez firmados los acuerdos, una etapa de posacuerdo y la construcción de un proceso de posconflicto.

Existen en estos momentos diversos desafíos para firmar los acuerdos en La Habana y para su aplicación en el contexto inmediato del posacuerdo. Tanto el Gobierno Nacional como la guerrilla, los sectores políticos y la compleja sociedad colombiana en su conjunto, tienen que saberlos sortear para que el proceso sea sostenible y no se desgaste antes de tiempo ni lo lleven a tal grado de tensión política que rebase su capacidad de carga y el proceso se rompa. Estrategia que sectores de las extremas de derecha y de izquierda están trabajando, todos los días, de cara a deslegitimar los diálogos de paz.

Un **primer desafío** es el tiempo en el que se está tomando la negociación en La Habana. El tema del tiempo no sería tan importante si en Colombia existiera un consenso más fuerte por superar el conflicto armado y el uso de la violencia para transformar nuestros conflictos sociales, políticos y económicos. Pero la realidad es otra. Si este gobierno, que se propuso con todas las baterías dialogar con la insurgencia, no logra superar el conflicto armado entre el 2015 y 2016, vamos a tener un 2017 lleno de argumentos de la derecha y de la izquierda radical en pro de la guerra y la violencia. En este sentido, el tiempo que vivimos es uno de los mayores desafíos. Si no alcanzamos la firma de La Habana en estos 18 meses, posiblemente vamos para otra indeseable década de conflicto y muerte. De ahí que, los esfuerzos que se hagan para ayudar a generar un resultado propicio en la firma de La Habana por parte de la sociedad civil, los partidos políticos, las organizaciones sociales, las iglesias, las redes de organizaciones locales, re-

gionales y nacionales o con el apoyo de la comunidad internacional, entre otros muchos actores, serán un aporte significativo para el país en la historia de las últimas seis décadas.

Un **segundo desafío**, es la fractura extrema entre sectores determinantes de la vida nacional sobre el actual proceso de paz. No existe aún la decisión de unidad que se debería tener en un proceso de semejante magnitud que implica la superación de un conflicto de ya casi seis décadas y que ha dejado dolor y frustración en la sociedad colombiana. Los datos del informe del Grupo de Memoria Histórica nos lo dice: 1.982 masacres documentadas, de las cuales 1.166 son de paramilitares; 343 de la guerrilla, y 158 de las fuerzas del Estado. A pesar de estas contundentes evidencias los partidos políticos, las entidades del Estado central, las fuerzas armadas, las organizaciones sociales, los empresarios, la sociedad en su conjunto y hasta las familias, están fraccionadas y polarizadas, unos a favor y otros en contra del proceso de La Habana. “Llega un momento en que la paz se impone como deber impostergable; como mandato sagrado porque Dios exige que se detenga el culto para que vayamos a reconciliarnos como hermanos. La paz se hace exigencia ética por encima de protagonismos políticos, partidos, economía, honor militar, insurgencia guerrillera o debate de Congreso. La paz emerge como la causa más grande y subordina a ella el valor de los más importantes títulos de las personas, de las instituciones, de la academia y de todo propósito social” – nos lo propuso el P. Francisco de Roux en su columna de opinión de El Tiempo del 16 de diciembre de 2014-.

“

Existen en estos momentos diversos desafíos para firmar los acuerdos en La Habana y para su aplicación en el contexto inmediato del posacuerdo.

”

Un **tercer desafío** tiene que ver con las elecciones de alcaldes, gobernadores y cuerpos colegiados locales y regionales que se realizarán el 25 de octubre del presente año. Los ciudadanos tenemos la responsabilidad y el derecho de elegir a miles de gobernantes y legisladores que van a ser quienes pongan en ejecución los acuerdos de paz que se firmarán en La Habana y que luego serán refrendados por la ciudadanía. ¿Qué clase de dignatarios se van a elegir? ¿Qué perfiles se necesitan para este momento histórico del país, de cada localidad y región en particular? ¿Quiénes conocen bien y apropiadamente su terreno y tienen la capacidad para afrontar y desarrollar lo que cada municipio y región necesita? ¿Están convencidos de qué tipo de paz? ¿Están preparándose y tienen la preocupación por comprender lo que significa una “paz territorial”, como lo está proponiendo el actual gobierno desde las propuestas del Alto Comisionado de Paz y el llamado “Ministerio del Posconflicto”?

“

Sin duda, las estrategias para la aplicación del posacuerdo serán diferenciadas según el territorio. Esto sería lo mínimo de esperar.

”

El Gobierno tiene en su horizonte un reto mayúsculo al tener que priorizar el “día después del acuerdo” una acción significativa, especialmente en los municipios y regiones donde el conflicto armado ha sido letal y donde los actores de la guerra han socavado el tejido social y humano que allí ha vivido cautivo de la victimización. En otras localidades, dependiendo del actor armado dominante, seguramente los programas, planes y proyectos serán otros, y en municipalidades y veredas que tienen otra relación histórica con el conflicto y que están integradas a la vida económica, política y social, las condiciones serán distintas. Sin duda, las estrategias para la aplicación del posacuerdo serán diferenciadas según el territorio. Esto sería lo mínimo de esperar.

Un **cuarto desafío** es la superación del desconocimiento, de la distancia emocional y hasta de la indiferencia del pueblo colombiano frente a las consecuencias que puede traer para el país el éxito o fracaso de la negociación para la superación del conflicto armado. Este desafío es sin duda un reto de pedagogía social, no solo de pedagogía escolarizada, si bien también le concierne. El Estado y la sociedad desde todas sus fuerzas vivas y organizadas deben hacerse preguntas sobre: ¿Cómo responder en estos momentos a esa pedagogía cuyo fin no es otro que generar una cultura y unas costumbres políticas que trabajen a fondo? ¿Cómo transformar, aprovechar y esclarecer o solucionar nuestros conflictos sociales? ¿Cómo convertir los conflictos en oportunidades de aprendizaje para la convivencia, el reconocimiento de la diversidad cultural, étnica, entre otras, y la ampliación de la democracia ciudadana? Esto tiene que bajar del discurso a la acción pedagógica concreta y por el momento ni desde el Estado ni desde las fuerzas vivas sociales se tiene, con la fuerza que se necesita, un proceso explícito y coherente en este campo. Sin duda existen sectores y entidades que se han hecho las preguntas y que están desarrollando propuestas, pero son casos, aunque exitosos, aislados y sin difusión. Es un desafío para trabajar en forma.

El **quinto desafío** lo desarrolla uno de los artículos de la presente revista, escrito por Víctor Barrera y Javier Benavides: “*Seguridad y posconflicto. El desafío de los grupos armados posdesmovilización*”. En este artículo se afirma que “Los grupos armados posdesmovilización son un desafío en materia de seguridad de cara a un posible escenario de posnegociación. Preocupa que en la actualidad estas organizaciones se fortalecen y las medidas tomadas para enfrentarlas son insuficientes. El proceso de paz constituye una coyuntura política fundamental para dar esta discusión”. En esto – analizan Barrera y Benavides – existe un consenso bastante amplio en la sociedad, “sin embargo, este consenso se reduce a la identi-

cación del problema de modo que aún no existe una visión compartida en términos de su diagnóstico, ni tampoco claridad sobre cuál sería la respuesta institucional adecuada para atender esta problemática. De tal forma, ¿cómo avanzar y en qué sentido?” Por eso, aseguran los autores: “más que un simple fenómeno de rearme impulsado por la naturaleza avariciosa de un grupúsculo de paramilitares ‘degradados’ en criminales que retornaron a las armas o que nunca las dejaron, estamos ante una nueva generación de violentos como resultado de la incapacidad del Estado para garantizar las condiciones de seguridad en aquellos territorios donde este grupo ilegal había ejercido su dominio.”. Este desafío deja entonces también altas preocupaciones pues si no se hace una estrategia consistente desde la competencia estatal la reactivación de la guerra no va a demorar en reaparecer con toda la fuerza que ha ejercido en otros momentos de nuestra historia.

“

Los acuerdos de La Habana, seguramente van a aproximarse a expresar que la mediación de las armas y de la violencia para hacer política en el país no se debe volver a ejercer.

”

Un **sexto desafío**, en el contexto del posacuerdo, es la garantía de que se va a respetar la entrega o la dejación de armas por parte de la insurgencia. Los acuerdos de La Habana, seguramente van a aproximarse a expresar que la mediación de las armas y de la violencia para hacer política en el país no se debe volver a ejercer. Ni las armas de la derecha ni las armas de las izquierdas. Que el monopolio de ellas estará exclusivamente bajo el poder del Estado y como función de las Fuerzas Armadas oficiales; de nadie más. Precisamente este es el reto que trabajan en el artículo “*Entrega o dejación de armas: Aportes para desenredar el debate*” escrito por María Alejandra Arias Hernández y David Rampf, para la presente revista.

“

Otro desafío es profundizar el reconocimiento y el respeto que deben tener, tanto el Estado como la sociedad, hacia los sectores sociales y sus organizaciones que habitual y sistemáticamente han sido victimizadas.

”

El artículo afirma que “El actual proceso de paz supone distintos retos para la concreción de un acuerdo de paz que satisfaga a las partes involucradas. Específicamente, el delicado tema del desarme de las FARC ha motivado el debate sobre si se implementará un plan de entrega o dejación de armas. Esta discusión suscita un debate sobre algunos ejemplos de procesos de paz en otros países en los que la terminología usada ha causado debates, y sobre el significado de estos dos conceptos (entrega y dejación) y sus implicaciones”. El artículo ayuda a despejar conceptualmente los términos hasta llegar a “explicar que la diferencia entre los conceptos de entrega y dejación va mucho más allá de una mera diferencia semántica... Y, cómo se explica la polémica que caracteriza con frecuencia el diseño de los procesos de desarme” y de dejación.

El séptimo desafío que, en estos momentos y para la etapa de posacuerdo, puede socavar la sostenibilidad del proceso es el escalonamiento y exacerbación de las amenazas, la persecución, la desaparición y el asesinato de los defensores y líderes sociales que trabajan por los derechos civiles y políticos, así como aquellos que lideran los casos de denuncia por la violación de los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales. En procesos similares alrededor del mundo se ha concluido que mientras que el conflicto armado se desescala y desactiva, definitivamente, en la etapa de consolidación del posacuerdo, se vienen olas de violaciones de derechos humanos a los defensores, líderes sociales y políticos. El reto sobre esta realidad es complicado y se necesitan estrategias y políticas de seguridad y justicia claras y contundentes, de lo contrario se hace insostenible cualquier etapa de posacuer-

do, posconflicto y de paz sostenible y duradera. Un proceso de paz que tiene como propósito la reconstrucción de un país que ha vivido un largo período de conflicto social y armado, tiene que tomar en serio este factor desestabilizador, si no es así se va convertir en un proceso vacío en resultados y sin credibilidad.

Sobre este desafío el artículo de Jerry Garavito “*Amenazas a defensores de derechos humanos y líderes sociales, intentos de retoma del poder regional*”, presenta un análisis de coyuntura en el que afirma que “el contexto de amenazas, atentados y asesinatos a defensores de derechos humanos y líderes sociales en el país hace pensar que, a pesar del acuerdo que se manifiesta en La Habana, en el país todavía tenemos un largo trecho por andar; la existencia de grupos rearmados de los paramilitares y la falta de investigación de éstas amenazas alimentan el escenario de incertidumbre (...)”

Un octavo desafío para el posacuerdo es profundizar el reconocimiento y el respeto que deben tener, tanto el Estado como la sociedad, hacia los sectores sociales y sus organizaciones que habitual y sistemáticamente han sido victimizadas e incluidas de manera precaria y funcional en el sistema político, económico y social del país. Se trata de campesinos; comunidades indígenas, negras, gitanas, y raizales; sectores sindicales de diversos gremios, etc., que han vivido por largas décadas situaciones de despojo y afectaciones profundas por el conflicto que viven en sus territorios concretos.

Uno de los artículos de esta entrega de la revista *Cien días Vistos por CINEP/PPP* propone un análisis sobre este tópico en la actual coyuntura: “*Del paro a la mesa y de la mesa al paro. El Ejecutivo Nacional frente al movimiento campesino*”. Ana María Restrepo R., su autora, analiza la movilización social, en general, y campesina, en particular, durante el 2014. El artículo hace visible cómo “el gobierno Santos no aprendió nada del 2013, o por lo menos así queda demostrado con la continua criminalización de la protesta, la judicialización de líderes y la brutal represión del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad), que por demás, se recrudece abiertamente. Si bien se ha sentado a

negociar, estas acciones refuerzan la idea del desprecio por la organización social de parte del Gobierno Nacional.”

Un noveno desafío es el papel de los medios de comunicación en el contexto actual de los diálogos de La Habana y en el que se viene como escenario de posacuerdo. La ponderación y seriedad en el tratamiento de los hechos es importante en la construcción de las interpretaciones e imaginarios sociales. Si bien las personas y comunidades no son simples “receptores” pasivos, los medios generan opinión, estemos o no de acuerdo con ellos, que pueden potenciar o limitar miradas en sus públicos. Atender este asunto es de una alta responsabilidad, pero no se ve que en el país se haya tomado en serio.

Sobre este reto el artículo “*Paro judicial, ¿Culpable?*” de Gissell Medina, analiza “el cubrimiento realizado por medios escritos al paro judicial realizado entre el 9 de octubre de 2014 y el 13 de enero de este año por Asonal Judicial con apoyo de sindicatos de la Fiscalía y del Inpec, se observa que al unísono de las voces gubernamentales e institucionales, el tono de la prensa fue tornando de una mediana aceptación a un total rechazo al punto de juzgarlo culpable por la crisis de la justicia”. Los medios tienen el poder de interpretar al punto de distorsionar la realidad y de llegar como se llegó en este caso a “privilegiar ciegamente las posiciones del gobierno y condenar de la misma manera las de los trabajadores” justificando y legitimando “la acción violenta contra ellos” y profundizando “la cultura antisindical existente en el país” lo que poco contribuye a la transformación de los conflictos sociales y desvía la atención al problema de fondo: “la solución de los problemas estructurales de la justicia colombiana”.

“

Si bien las personas y comunidades no son simples “receptores” pasivos, los medios generan opinión, estemos o no de acuerdo con ellos, que pueden potenciar o limitar miradas en sus públicos.

”

Finalmente un **décimo desafío** para el posacuerdo está en las manos de la capacidad institucional pública no sólo en términos administrativos sino de gobernabilidad local y regional. De ahí la importancia que arriba se reseñó sobre las próximas jornadas electorales de octubre 25 del presente año, donde van a ser elegidas estas autoridades. Si bien pareciera un tanto prematuro hablar en esta coyuntura sobre este tema, la citada campaña y elección de estos dignatarios es, desde ya, un factor que va a determinar la refrendación y la aplicación del posacuerdo. En este sentido, la contienda electoral que se avizora, tendrá un importante significado para la construcción inicial del posconflicto desde los municipios y regiones. Igualmente,

estas autoridades serán las encargadas de la aplicación de lo que se diseñe como política pública para la paz y el desarrollo de las comunidades. La paz territorial se juega en lo local y regional, y si no existe una institucionalidad pública comprometida, capacitada, legítima y creíble, la aplicación de los acuerdos y la construcción de un posconflicto no va a ser más que un sueño ilusorio y una vana esperanza para las comunidades veredales, municipales y regionales que han sufrido los infortunados efectos de cerca de seis décadas de conflicto armado y social en nuestra nación.

De uno de estos territorios da cuenta el artículo de la profesora Socorro Ramirez: *"Costosas paradojas del ámbito guajiro-caribeño"*. En este documento la autora enfatiza cómo en este esce-

nario regional, al igual que en otros, "urgen redefiniciones para que ámbitos fronterizos como el guajiro-caribeño se piensen, asuman y construyan como región. Venezuela se encuentra urgida de buscar alternativas de consenso para sus problemas, y Colombia tiene que construir las condiciones de aplicación de los acuerdos con las guerrillas para consolidar una paz territorializada y adelantar las reformas indispensables para el posconflicto".

Estos desafíos, entre otros, se deben comprender no solo como retos que dificultan el proceso de paz, sino también como oportunidades para construir, paciente y creativamente, el camino de la paz para, de esta forma, no caer en la dinámica de quienes pregonan las antípodas de la paz. **■**

**\*Luis Guillermo Guerrero Guevara**  
 Director General del CINEP/Programa por la Paz

**NOCHE NIEBLA**

NOCHE QUE OCULTA LA VERDAD  
 NIEBLA QUE DISEMINA LA RESPONSABILIDAD

<http://www.nocheyniebla.org/>

# Seguridad y posconflicto

## El desafío de los grupos armados posdesmovilización

Por: Víctor Barrera y Javier Benavides\*

Los grupos armados posdesmovilización son un desafío en materia de seguridad de cara a un posible escenario de posnegociación. Preocupa que en la actualidad estas organizaciones se fortalecen y las medidas tomadas para enfrentarlas son insuficientes. El proceso de paz constituye una coyuntura política fundamental para dar esta discusión.

A pesar de las múltiples divergencias que rodean la actual negociación que se desarrolla en La Habana, en algo parecen coincidir tanto críticos como simpatizantes del proceso y es en el desafío que en materia de seguridad representan los grupos armados posdesmovilización (en adelante GAPD) de cara a un posible acuerdo de paz. Herederos de las redes, alianzas y negocios que los grupos paramilitares consolidaron a sangre y fuego en varias regiones del país, estas organizaciones no sólo tienen los incentivos para torpedear cualquier pretensión de pacificación, sino también la capacidad suficiente para copar los espacios que dejen las FARC luego de su desmovilización y para atraer a aquellos miembros de esta guerrilla que decidan permanecer en la ilegalidad.

Sin embargo, este consenso se reduce a la identificación del problema de modo que aún no existe una visión compartida en términos de su diagnóstico, ni tampoco claridad sobre cuál sería la respuesta institucional adecuada para atender esta problemática. De tal forma, ¿cómo avanzar y en qué sentido?

### Una estrategia insuficiente

Para empezar, hay que decir que la estrategia que el Gobierno de Juan Manuel Santos adoptó para enfrentar el fenómeno ha sido insuficiente. En línea de continuidad con su antecesor, la insistencia en su visión del fenómeno como una expresión estrictamente criminal se materializó en un conjunto de políticas que buscaron el desmantelamiento de estas estructuras a través de acciones de persecución y judicialización (ver, por ejemplo, la directiva permanente número 14 de 2011 [Ministerio de Justicia, 2011]). Según la información proporcionada por el Ministerio de Defensa Nacional (2015), como resultado de estas acciones, entre 2010 y 2014 se registraron 195 muertes en combate de miembros de estas organizaciones y un total de 18.237 capturas (¡un poco más de dos veces el número estimado de integrantes de las FARC!) (pp. 60-61).

Más allá de la controversia que pueden suscitar estas cifras (el lector puede

compararlas con los estimados del número de miembros que manejan otras entidades oficiales –Policía, Defensoría del Pueblo– y no oficiales –Indepaz– para el mismo período, y la cosa no cuadra por donde se le mire), lo cierto es que el excesivo énfasis en la represión y judicialización del fenómeno no ha resuelto el problema y está muy lejos de hacerlo.

Por una parte, la muerte o captura de sus principales jefes a manos del Estado es seguido de un proceso de relevo tan acelerado y cada vez menos mediado por la violencia que da sospechas de una innovación organizacional deliberada de estos grupos para enfrentar este tipo de situaciones.

Por otra parte, sumado a los nexos que se han establecido entre policías, jueces y miembros de estos grupos en varias regiones del país, la mayoría de las capturas no se traducen en condenas efectivas, de modo que los miembros de estas organizaciones son dejados en libertad y cuentan con la posibilidad de retomar sus actividades ilegales. Un problema que no es menor si se tiene en cuenta que la incapacidad del sistema judicial colombiano ha estado en el centro del debate acerca de la inviabilidad de la política de sometimiento ofrecida por el Gobierno a estos grupos. Así quedó en evidencia, por ejemplo, con la entrega de una facción del Ejército Revolucionario Popular

“

El ataque frontal que el Estado colombiano les declaró a estos grupos desde 2006 hasta la fecha, contrasta con la puesta en marcha de un proceso exitoso de adaptación de estas organizaciones.

”



Las amenazas y la desaparición, en términos porcentuales, son las modalidades de victimización más utilizadas por los GAPD, según información registrada por CINEP/PPP. Foto Archivo CINEP/PPP

Antisubversivo en diciembre de 2011: de los 269 integrantes que se sometieron, 248 quedaron en libertad como resultado de la existencia de vacíos jurídicos que fueron aprovechados por “avezados abogados”, según lo advirtió en su momento un editorial del diario El Tiempo (“Erpac, un polémico”, 2011).

### Diagnóstico actual

El ataque frontal que el Estado colombiano les declaró a estos grupos desde 2006 hasta la fecha, contrasta con la puesta en marcha de un proceso exitoso de adaptación de estas organizaciones en el que se evidencia una reducción en cuanto a su número: pasaron de ser 36 pequeños grupos a ser cinco grandes estructuras, según la Policía Nacional (como se citó en Prieto, 2013, p. 2); reducción que ha ido acompañada de un progresivo fortalecimiento en tres aspectos fundamentales: integrantes, estructuras organizacionales y capacidad.

Integrantes. Aunque las estimaciones del número de integrantes de estas organizaciones es un tema espinoso y poco confiable, el hecho de que apenas una parte de sus miembros sean antiguos paramilitares no deja de ser preocupante, pues habla de la capacidad de estos grupos para movilizar nuevo personal, socializar

un conjunto de destrezas criminales entre sus miembros y reciclar viejas guerras.

En este sentido, más que un simple fenómeno de rearme impulsado por la naturaleza avariciosa de un grupúsculo de paramilitares “degradados” en criminales que retornaron a las armas o que nunca las dejaron, estamos ante una nueva generación de violentos como resultado de la incapacidad del Estado para garantizar las condiciones de seguridad en aquellos territorios donde este grupo ilegal había ejercido su dominio.

Lógicas organizacionales diferenciadas. Cohesionados, con más personal y mejor capacitados, estos grupos han desarrollado esquemas organizacionales diferenciados de acuerdo a los contextos donde desarrollan sus actividades. En el caso de las ciudades grandes e intermedias, la lógica organizacional predominante ha sido la subcontratación de servicios criminales prestados por combos y pandillas con el fin capitalizar las rentas de las redes de microtráfico y de delitos como la extorsión. Por su parte, en el ámbito rural existe una tendencia cada vez más marcada a organizarse alrededor de estructuras de comando y control más jerárquicas y disciplinadas con una mayor capacidad para regular comunidades y constituirse en fuentes de autoridad: visten uniformes, responden

a un mando definido e, incluso, algunos de ellos cuentan con manuales de operación, como advirtió en su momento un análisis realizado por investigadores del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac) (Restrepo, González & Tobón, 2011).

Capacidad bélica y modalidades de victimización. Al comparar su comportamiento entre el segundo período presidencial de Álvaro Uribe (2006-2010) y el primer período de Juan Manuel Santos (2010-2014), se observa una disminución tanto de sus acciones como del alcance territorial de las mismas. De acuerdo a la información de la Base de Datos de Dinámicas del Conflicto del CINEP/ Programa por la Paz, entre 2006 y 2010 estas organizaciones fueron responsables de 2.190 acciones de conflicto en 315 municipios, mientras que durante el primer Gobierno de JMS se les atribuyen 1.534 acciones en 199 municipios.

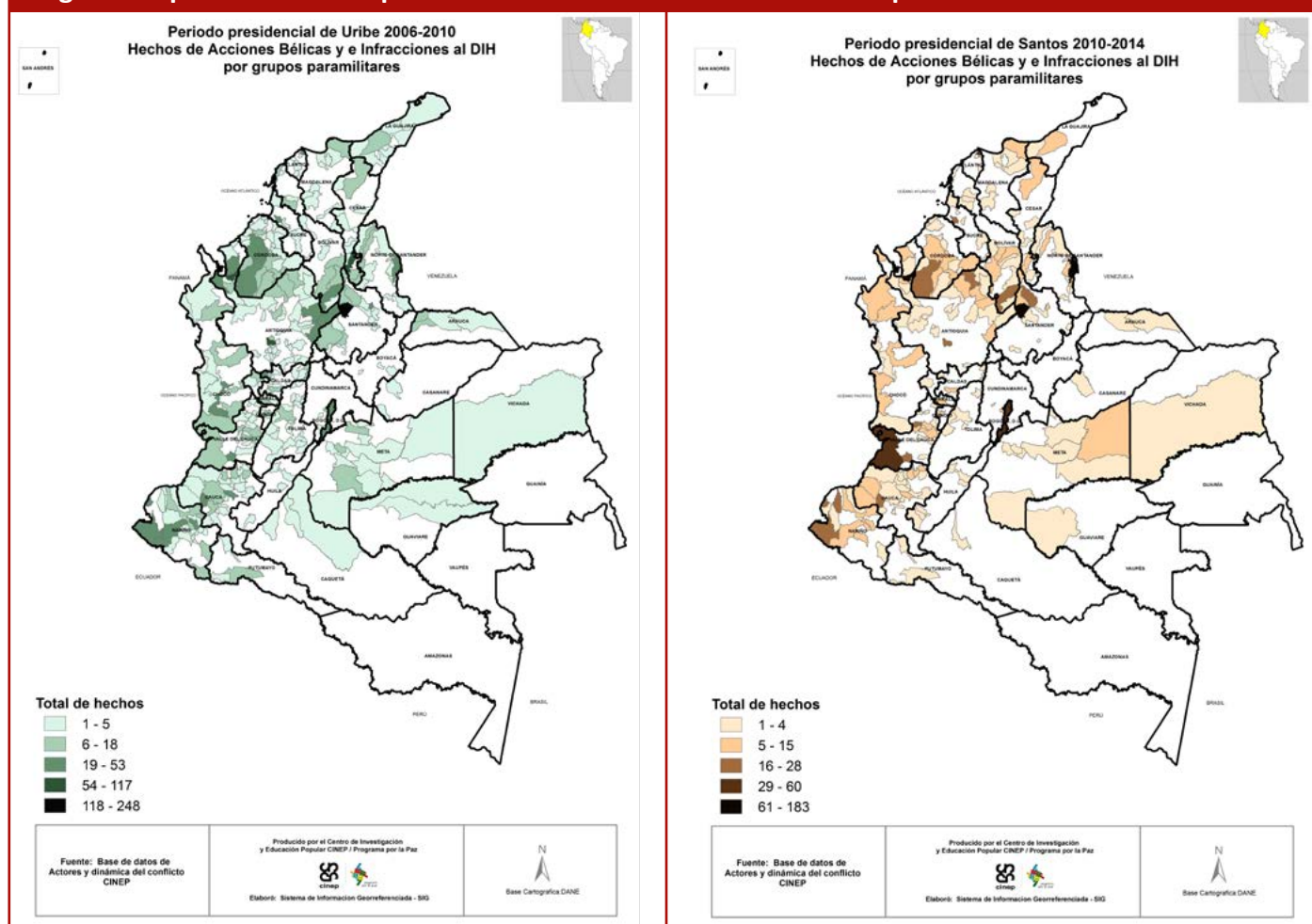
“

Estamos ante una nueva generación de violentos como resultado de la incapacidad del Estado para garantizar las condiciones de seguridad

”

**Figura 1: Hechos de Acciones Bélicas e Infracciones al DIH por grupos paramilitares.**

**Figura comparativa: Periodo presidencial de Uribe 2006-2010 – Periodo presidencial de Santos 2010-2014.**



Fuente: Elaboración propia CINEP/PPP

Si bien, tanto el número como la cobertura territorial de sus acciones se ha reducido -un hecho que puede obedecer a un mayor control territorial de estos grupos-, la confrontación y las afectaciones a la población civil siguen teniendo lugar en las mismas subregiones donde estos grupos han buscado consolidarse en los últimos años: el andén pacífico nariñense, el sur de Córdoba, parte del Bajo Cauca, una porción del Magdalena Medio y la zona fronteriza con Venezuela a la altura de Cúcuta y sus alrededores. Así mismo, resulta preocupante el hecho de que el 51% de estas acciones se hayan concentrado en 12 municipios

del país, la mayoría ciudades principales e intermedias (ver tabla 1).

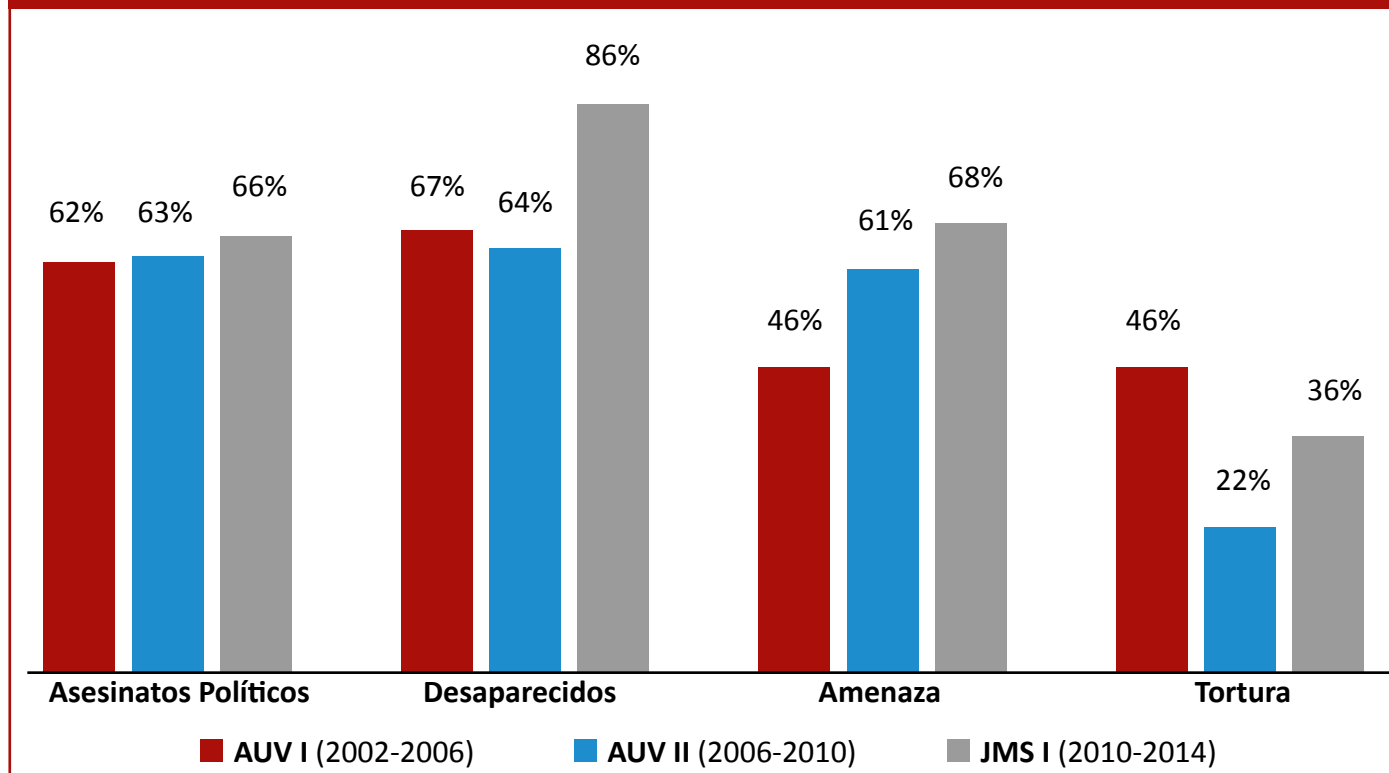
Ahora bien, a pesar de algunas variaciones, no deja de llamar la atención el hecho de que estos grupos representen más continuidad que ruptura en lo que a modalidades de victimización se refiere. Es decir, en términos porcentuales estos grupos son responsables en mayor proporción de las mismas modalidades que se les atribuía al paramilitarismo, con una particularidad: un incremento en el involucramiento en casi todas las modalidades que registra el CINEP/PPP, especialmente en desaparición y amenaza.

**Tabla 1**

**Municipios más afectados por acciones de GAPD (2010-2014)**

| Municipio - Departamento               | Acciones |
|----------------------------------------|----------|
| Barrancabermeja (Santander)            | 183      |
| Apartadó (Antioquia)                   | 166      |
| Cúcuta (Norte de Santander)            | 144      |
| Buenaventura (Valle del Cauca)         | 60       |
| Bogotá D.C.                            | 44       |
| Barranquilla (Atlántico)               | 37       |
| Tumaco (Nariño)                        | 28       |
| Tierralta (Córdoba)                    | 27       |
| Argelia (Nariño)                       | 25       |
| Villa del Rosario (Norte de Santander) | 25       |
| Sincelejo (Sucre)                      | 25       |
| Cali (Valle del Cauca)                 | 25       |

Fuente: Base de Datos de Dinámicas del Conflicto - CINEP/PPP.

**Figura 2: Principales modalidades de victimización paramilitares y GAPD**


Fuente: Base de Datos sobre Dinámicas del Conflicto - CINEP/PPP.

### ¿Qué hacer?

De cara a la magnitud de la amenaza que representan los GAPD y la capacidad de fuego y control que tienen en la actualidad, resulta fundamental tomar medidas concretas en el corto plazo que permitan avanzar en una estrategia realmente integral para el desmantelamiento de estas organizaciones, en aras de garantizar una escenario de transición viable y sostenible.

Las divergencias de interpretaciones, diagnósticos y cifras, incluso entre las

mismas instituciones del Estado, son el primer impedimento para desarrollar una acción coordinada y sostenida para combatir estos grupos. En este sentido, el país necesita de un debate abierto y público sobre cómo clasificar a estas agrupaciones y sobre cuál es su situación real en términos militares, financieros y políticos. El actual proceso de paz constituye una coyuntura política fundamental para reducir las brechas entre las organizaciones de la sociedad civil que se han ocupado del tema y las diferentes instituciones gubernamen-

tales responsables de implementar una respuesta institucional adecuada.

Aunque son muchos los temas que permitirían encauzar este debate, un aspecto fundamental tiene que ver con el reconocimiento de que más de cinco décadas de conflicto armado en Colombia han dejado a su paso aprendizajes organizacionales y un capital social (redes, conexiones y coaliciones) que le han permitido a los distintos emprendedores violentos reactivar la guerra en diferentes momentos de nuestra historia reciente. Sin duda, los GAPD hacen parte de esta trágica trayectoria. 

**\* Víctor Barrera y Javier Benavides**

Investigadores CINEP/Programa por la Paz. Equipo Conflicto, Estado y Desarrollo. Proyecto Conflicto y Estado.

### Bibliografía

- “Erpac”, un polémico sometimiento. (27 de diciembre de 2011). El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10926464>
- Ministerio de Defensa Nacional [República de Colombia]. (2015). Logros de la Política Integral de Seguridad para la Defensa y la Prosperidad – PISDP. Recuperado de [http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info\\_estadistica/Logros\\_Sector\\_Defensa.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf)
- Ministerio de Justicia. (2011). Directiva permanente número 14 de 2011. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/104807900/Medidas-Bacrim-Directiva-14-2011>
- Prieto, C. A. (2013). Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia. FES. Seguridad, (47). Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09714.pdf>
- Restrepo, J. González, J. & Tobón, A. (11 de marzo de 2011). Paramilitarismo: la amenaza sigue viva. CongresoVisible.org. Recuperado de <http://www.congresovisible.org/agora/post/paramilitarismo-la-amenaza-sigue-viva/990/>

# Entrega o dejación de armas: Aportes para desenredar el debate

Por: **María Alejandra Arias Hernández y David Rampf\***

El actual proceso de paz supone distintos retos para la concreción de un acuerdo de paz que satisfaga a las partes involucradas. Específicamente, el delicado tema del desarme de las FARC ha motivado el debate sobre si se implementará un plan de entrega o dejación de armas. Esta discusión suscita un debate sobre algunos ejemplos de procesos de paz en otros países en los que la terminología usada ha causado debates, y sobre el significado de estos dos conceptos (entrega y dejación) y sus implicaciones.

**E**l 12 de febrero de 2015, las delegaciones del gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) publicaron un comunicado conjunto referente a la finalización del ciclo 32 de las conversaciones. Dicho comunicado se refiere también al avance en el establecimiento de los lineamientos y las reglas de funcionamiento de la Sub-comisión Técnica del punto 3 (fin del conflicto), cuyo objetivo es la elaboración de propuestas sobre el cese al fuego bilateral y la dejación de armas.

Aunque en La Habana ya se observa un emergente consenso entre las partes frente a que las FARC dejarán las armas en vez de entregarlas, la discusión sobre el modo del fin del conflicto aún conduce a polémica, polarización y falta de comprensión en distintos sectores de la sociedad colombiana. Por un lado, algunos sectores y líderes de opinión siguen exigiendo una entrega de las armas como prerrequisito para una posible reintegración del grupo guerrillero. Figuras públicas como, por ejemplo, el Procurador General de la Nación Alejandro Ordóñez o el ex presidente Andrés Pastrana, afirmaron repetidamente que una



Hablar de entrega o dejación de armas será determinante en la actual negociación con las FARC pues esto define el rol del Estado en ese proceso.

entrega de armas debe ser la condición indispensable para los posibles acuerdos de paz.<sup>1</sup> La opción de una ‘simple’ dejación se vio fuertemente criticada.

Por otro lado, amplios grupos de la sociedad parecen no entender por qué tal discusión sobre estos dos conceptos, los cuales en últimas parecen llevar al mismo resultado (a que las FARC ya no tengan armas) y cuya diferencia, por ende, parece ser meramente semántica,

puede volverse un obstáculo para el proceso de paz. Este desconocimiento de la discrepancia entre los dos conceptos se evidencia también en algunos medios de comunicación, los cuales, a su vez, retroalimentan la confusión pública a través de un uso indiscriminado de los términos.

Este artículo busca aportar elementos para desenredar la discusión; primero, al resaltar qué cuestiones de termino-

logía presentan puntos importantes de desacuerdo (y posibles obstáculos), no sólo para el actual proceso de paz, sino que a su vez se han presentado con cierta recurrencia en otros casos alrededor del mundo y, segundo, al explicar que la diferencia entre los conceptos de entrega y dejación va mucho más allá de una mera diferencia semántica.

### **Algunos debates terminológicos en procesos de paz: más allá de la semántica**

Diversas discusiones, que podrían parecer sobre todo discursivas, han generado discordias y desacuerdos en los procesos de paz en Colombia y en el mundo. Por ejemplo, en los procesos de negociación con el Ejército Popular de Liberación (EPL), la discusión frente a la denominación del proceso mediante la cual los excombatientes harían su tránsito hacia la legalidad fue un punto álgido en los diálogos. Mientras que el gobierno habló de una reincorporación o resocialización de los actores armados en la sociedad colombiana, el EPL insistía en que su proceso de retorno a la legalidad sería un reencuentro con la misma. El grupo guerrillero proponía pensar en un reencuentro con las comunidades como parte del proceso de reincorporación, ya que para el EPL el concepto de reincorporación sólo hacía énfasis en los individuos que iban a dejar las armas (Comisión de Superación de la Violencia, 1992). Finalmente, se acordó que dicho proceso se denominaría reincorporación de excombatientes.

Durante el proceso de paz de Aceh (Indonesia), la discusión entre el gobierno indonesio y el grupo guerrillero Movimiento Aceh Libre (GAM, por sus siglas en inglés) giró, en particular, en torno al nuevo estatus político de la región. Aunque ambas partes coincidieron en que Aceh seguiría siendo parte de Indonesia a cambio de cierta libertad política reconocida por el estado central en Yakarta, la denominación de tal arreglo político se transformó en un punto complicado de la negociación. Mientras que el equipo negociador del gobierno se refirió a una posible autonomía, los líderes del GAM rechazaron tal término fuertemente al subrayar su negativa connotación histórica en el contexto indonesio. Finalmente, ambas partes acordaron el término autogobierno (Wandi & Patria, s.f.).

### **Entrega o dejación: diferencias concretas**

Tales ejemplos muestran que los entendimientos sobre la terminología utilizada en los acuerdos de paz no son una peculiaridad del actual proceso con las FARC. Sin embargo, respecto a la discusión en torno a si el grupo guerrillero finalmente entregará o dejará sus armas, es indispensable resaltar que no se limita únicamente a un asunto semántico, sino que estos dos conceptos en juego albergan diferencias concretas, como se muestra más adelante. Es por tal razón, que la escogencia del modo en el que se implementa el proceso de desarme tiende a generar discusiones complejas que, en algunos casos, han perdurado varios años.

“

Respecto a la discusión en torno a si el grupo guerrillero finalmente entregará o dejará sus armas, es indispensable resaltar que no se limita únicamente a un asunto semántico, sino que estos dos conceptos en juego albergan diferencias concretas.

”

Tal vez, una de las mejores muestras de lo anterior fue el proceso de paz de Irlanda del Norte, donde el asunto del desarme del Ejército de la República Irlandesa (IRA, por sus siglas en inglés) fue objeto de intensos debates durante más de diez años. Al final, no fue sino hasta septiembre de 2005, que la comisión internacional que supervisó el proceso reportó la terminación del mismo -más de siete años después de la firma del Acuerdo de Viernes Santo, el cual cerró el capítulo del conflicto armado del país en 1998 (McEvoy, 2012).

Pero, ¿en qué consiste la diferencia entre los conceptos de entrega y dejación de armas? Y, ¿cómo se explica la polémica que caracteriza con frecuencia el diseño de los procesos de desarme?

La diferencia de ambos conceptos recae primordialmente en el rol del otro. Mientras que el concepto de entrega implica la participación activa de una contraparte que recibe las armas (posiblemente el Estado), para la dejación no es indispensable dicha participación. En muchos procesos de dejación el aporte de actores diferentes al grupo armado se



Definir el papel del Estado en el momento de desarme es neurálgico para el proceso de paz.



En la mesa de negociación de La Habana las partes todavía no se ponen de acuerdo sobre la modalidad de desarme.

limita a un acompañamiento como parte de la verificación del proceso. Durante el sensible momento de desmovilización de un grupo insurgente y en la tarea de definir el procedimiento del desarme, es a menudo esta cuestión sobre el papel del Estado, la cual se transforma en un punto neurálgico, sobre todo por sus implicaciones en las dimensiones simbólica y estratégica del acto.

Con respecto a la dimensión simbólica, es importante recordar que el fin negociado de un conflicto armado no representa una victoria de un partido conflictivo sobre el otro, sino más bien lo contrario, es decir, el resultado de la incapacidad de ambas partes de conseguir sus objetivos por la vía militar. En esta lógica, el hecho de estar sentado en la mesa de negociación es una muestra de la decisión autónoma de cada actor. Así las cosas, es importante que esta realidad se refleje en el acto del desarme, el cual, por ende, no puede simbolizar una rendición por parte del grupo insurgente. En este contexto, una entrega de armas al gobierno, desde el punto de vista del grupo guerrillero, puede llegar a contener un trasfondo asociado a la aceptación de la victoria del Estado que combatían.

Es justamente por estas implicaciones en la dimensión simbólica, que en muchos diseños de procesos de desarme se ha tratado de reducir el papel del Estado a un mínimo a través de la elección del mecanismo de dejación o al invitar a un actor percibido como neutral como contraparte del proceso de entrega. Por

ejemplo, mientras que el Movimiento 19 de Abril (M-19) entregó sus armas hace 25 años a una comisión de la Internacional Socialista, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) lanzó las suyas al Mar Caribe. Por su parte, los procesos de desarme de El Salvador e Irlanda del Norte contaron con el monitoreo de comisiones internacionales, formadas por personas aceptadas por ambas partes. En cada uno de estos casos, el Estado se mantuvo ajeno al proceso o participó únicamente como invitado a la ceremonia.

“

En cuanto a las negociaciones de La Habana, mucho se especula y se opina sobre el modo de fin del conflicto que será acordado entre las FARC y el equipo negociador del gobierno, pero, poco se sabe con certeza hasta el momento.

”

En cuanto a la dimensión estratégica, la etapa del fin del conflicto generalmente está caracterizada por una profunda desconfianza entre las partes. Para el combatiente, la entrega o dejación de su arma establece no sólo una renuncia a un concepto de vida y un paso traumático, caracterizado por la incertidumbre, sino que también significa abandonar la única garantía que

el grupo armado tiene para exigir el cumplimiento de los acuerdos pactados (Castro & Díaz, 1997). Según esta lógica, el desarme se transforma en lo que el ex-negociador de paz del salvadoreño Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Roberto Cañas, llama una “prueba del amor”, que puede resultar costosa para el grupo insurgente si el gobierno no responde con la reacción deseada: la implementación de los acuerdos.<sup>2</sup>

Es por esta razón, que los grupos insurgentes tienden a vincular su desarme directamente con el cumplimiento de los acuerdos y quedarse con un as escondido bajo la manga. Dos ejemplos de un posible diseño acorde a tal estrategia son los procesos de desarme en Aceh y El Salvador. En ambos países la desmovilización del grupo insurgente se realizó por etapas, las cuales iban de mano con implementaciones parciales de algunos acuerdos por parte del gobierno. Las fechas y alcances de cada fase fueron previamente determinadas. Sólo si el resultado de la anterior etapa resultaba satisfactorio para ambas partes, se iniciaba la siguiente fase de desmovilización e implementación. No obstante, y a pesar de estas medidas de precaución, el FMLN ha admitido posteriormente que había guardado caletas de armas con el fin de tener una medida adicional para presionar al gobierno (Guáqueta, 2005; Wandí, 2012).

Ahora bien, en cuanto a las negociaciones de La Habana, mucho se especula y se opina sobre el modo de fin del conflicto que será acordado entre las FARC y el equipo negociador del gobierno, pero, poco se sabe con certeza hasta el momento. Una cosa que parece ser clara desde el inicio de las conversaciones es que las FARC rechazan enfáticamente cualquier arreglo que implique una entrega de armas por parte del grupo insurgente o una participación directa del Estado. Declaraciones como “nosotros no vinimos a rendirle las armas a quien no ha podido quitárnoslas” (Molano, 2013) enfatizan esta premisa y hacen referencia a la dimensión simbólica del desarme. A pesar

de comentarios de líderes de opinión e incluso de miembros del equipo negociador que en varias ocasiones han insistido en una entrega, el gobierno

parece haber aceptado al menos esta premisa -un hecho que en últimas se refleja también en el nombre del numeral 2 (dejación de armas) del punto

3 (fin del conflicto) de la Agenda del Acuerdo General.

No obstante, mientras que así parece ser claro lo que el grupo guerrillero no va a aceptar, sigue siendo difícil prever lo que finalmente sí va a ser acordado. A pesar de que las FARC aseguran tener toda la disposición para solucionar el debate suscitado alrededor del desarme, sus declaraciones son confusas frente a cómo exactamente esperarían que se implementará dicha fase del proceso del fin del conflicto. Aseguran que la dejación de las armas para ellos es el no uso de las mismas en el ejercicio de la política, pero más allá de esto no existe una claridad frente a si las armas quedarían a su disposición o no.

El modo de desarme que se pacte en los diálogos de La Habana no puede ser ni la rendición con entrega de armas, ni la simple promesa de dejar de usarlas, sino que debe ser un punto intermedio entre estos dos extremos. Se requiere un acercamiento de ambas partes que tenga en cuenta las implicaciones, para el otro, de las posibles opciones del desarme en las dimensiones simbólica y estratégica. En este orden de ideas, los compromisos son requerimientos para que este primer paso hacia la terminación del conflicto no se vuelva ni un “amor” no correspondido, ni un “amor” decepcionante (sin pruebas), con los que, en consecuencia, no se conseguiría un primer paso hacia la reconstrucción de confianza, lo cual es la clave para una implementación exitosa de los acuerdos y para una paz duradera. **C**

**\*María Alejandra Arias Hernández y David Rampf**

Investigadores del CINEP/Programa por la Paz. Equipo Ciudadanía y paz. Proyecto Iniciativas de paz.

## Referencias

1. En una carta de enero de 2015, el ex mandatario Andrés Pastrana pidió al gobierno Santos una mayor exigencia a las FARC incluyendo la entrega de armas (“Pastrana le pide a Santos”, 2015). Asimismo, el Procurador Alejandro Ordoñez ha expresado en una gira por Estados Unidos, durante febrero de 2015, su desacuerdo sobre la negociación (“Prefiero renunciar a quedarme callado”, 2015).
2. Cañas se refirió a este tema durante la realización del evento internacional organizado por CINEP “De la insurgencia a la democracia”, el 28 de octubre de 2014.

## Bibliografía

- Castro, M. C. & Díaz, C. L. (1997). *Guerrilla, reinserción y lazo social*. Santafé de Bogotá: Almudena Editores.
- Comisión de Superación de la Violencia. (1992). *Pacificar la paz. Lo que no se ha negociado en los acuerdos de paz*. Santa Fe de Bogotá: Editorial Presencia.
- Guáqueta, A. (2005): *Desmovilización y reinserción en El Salvador. Lecciones para Colombia* (Informes FIP, No. 1).
- McEvoy, K. (2012). Agents of change: Ex-prisoners, ex-combatants and conflict transformation in Northern Ireland. En V. Dudouet, K. Planta & H.-J. Giessmann (Eds), *Post-war security transitions: Participatory peacebuilding after asymmetric conflicts* (pp. 105-125). Abingdon: Routledge.
- Molano, A. (12 de mayo de 2013). Las Farc dicen que no fueron a La Habana a entregar las armas. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/paz/farc-dicen-no-fueron-habana-entregar-armas-articulo-421673>
- Pastrana le pide a Santos que les exija a las FARC. (7 de enero de 2015). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/dialogos-pastrana-le-pide-santos-que-exija-las-farc/414162-3>
- “Prefiero renunciar a quedarme callado sobre el proceso de paz”: Ordoñez. (24 de febrero de 2015). *Noticias RCN*. Recuperado de En: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/prefiero-renunciar-quedarme-callado-el-proceso-paz-ordonez>
- Wandi, A. (2012). Guns, soldiers and votes: Lessons from the DDR process in Aceh. En V. Dudouet, K. Planta & H.-J. Giessmann (Eds), *Post-war security transitions: Participatory peacebuilding after asymmetric conflicts* (pp. 181-191). Abingdon: Routledge.
- Wandi, A. & Patria, N. (s.f.). *The rebel, the state and the people: Inclusivity in Aceh peace process*. Documento inédito.

## Aportes al Cinep

CINEP/ Programa por la Paz realiza su trabajo gracias al aporte de organizaciones y personas que, como tú, están comprometidas con la construcción de una sociedad más justa, sostenible y en paz. Por medio de esta donación, únete tú también como socio/a de CINEP/PPP.

Cuanto más seamos más fuerza tendremos para trabajar **por la vida**.



# Del paro a la mesa y de la mesa al paro

## El Ejecutivo Nacional frente al movimiento campesino

Por: Ana María Restrepo Rodríguez\*

Mientras el Gobierno apaga incendios, las organizaciones campesinas se legitiman y fortalecen. Balance de las relaciones Ejecutivo Nacional–Campesinado en el 2014.



El movimiento campesino en Colombia ganó protagonismo en 2013 y asimismo sus demandas por una política agraria concertada e integral.

El Gobierno no cumple. Es verdad. El número de protestas motivadas por el incumplimiento de acuerdos por parte del Gobierno Nacional va en aumento en los últimos años. Aunque no es un secreto que el Ejecutivo Nacional no se lleva bien con las organizaciones sociales, vale la pena revisar cómo estuvieron sus relaciones con el movimiento campesino durante el año 2014; esta mirada es importante porque el campesinado ha ganado peso como actor político luego de las protestas del

año 2013. El presente análisis permitirá identificar avances, pasos en falso y perspectivas, no sólo para las organizaciones campesinas, sino también para otros procesos de movilización del país.

### Un pequeño ejercicio de memoria

En el año 2013 comenzó un nuevo ciclo para el movimiento campesino en el país: el que por mucho tiempo fue el principal motivo de movilización campesina, la defensa del derecho a la vida,

a la integridad y a la libertad, dio paso a la exigencia de una política agraria concertada e integral, que en primer lugar solucionara lo urgente: los problemas relacionados con la producción y venta de las cosechas. Esto en un contexto en que se empezaban a sufrir los efectos de los tratados de libre comercio y emergían liderazgos políticos campesinos.

Los hitos del año 2013 (sin desconocer las otras protestas que tuvieron lugar durante el periodo)<sup>1</sup> fueron la larga resistencia civil en la región del Catatumbo, el paro cafetero del mes de abril que fue el germen del Paro Agrario del mes de agosto y la movilización de los campesinos del área de influencia de la construcción del megaproyecto Hidroituango que se concentraron durante ocho meses en el Coliseo de la Universidad de Antioquia. La conclusión del balance del 2013 era que las ganancias en visibilidad y densidad del movimiento repercutieron en el reconocimiento de las organizaciones campesinas como un sujeto político nacional.

“

El número de protestas motivadas por el incumplimiento de acuerdos por parte del Gobierno Nacional va en aumento en los últimos años.

”



Durante las protestas las organizaciones campesinas fueron víctimas de la judicialización de líderes y la represión. Continúa la criminalización de la protesta.

## La movilización en 2014<sup>2</sup>

Las protestas dirigidas contra el Ejecutivo Nacional se iniciaron en 2014 con el cierre de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular: campesinos de todo el país marcharon en Bogotá para presentar el pliego de peticiones resultado de la Cumbre que, entre otros temas, incluyó los referidos a los Tratados de Libre Comercio (TLC), la política de tierras, la participación en los acuerdos de negociación con las FARC-EP, la minería, la relación campo-ciudad y las políticas para la protección de la producción. Así mismo, anunciaron que saldrían a paro nuevamente si no se empezaban a ver resultados en los compromisos del Gobierno.

Y así fue, el 28 de abril, con bloqueos de vías en todo el país, los agricultores manifestaron que el Gobierno Nacional había implementado medidas sobre precios de fertilizantes e insumos, subsidios y apoyo a la producción sólo con el fin de evitar este nuevo paro, pero estos eran paliativos que no solucionaban las crisis estructurales de la producción agrícola. Este paro duró hasta el 9 de mayo, día en que el Gobierno se comprometió a crear la Mesa Única de Participación Agraria como espacio de interlocución entre la Cumbre y el Gobierno y el di-

seño del Fondo de Economía Campesina. Del acuerdo no hicieron parte las Dignidades Agropecuarias con las que posteriormente se instaló otra mesa de negociación.

“

La conclusión del balance del 2013 era que las ganancias en visibilidad y densidad del movimiento repercutieron en el reconocimiento de las organizaciones campesinas como un sujeto político nacional.

”

En agosto, un año después del proceso de resistencia civil en la región del Catatumbo, los campesinos de 59 veredas de los municipios de Teorama y San Calixto (municipios de la región del Catatumbo y activos durante la movilización del 2013) se declararon en Zona de Reserva Campesina (ZRC) de hecho, para exigir al gobierno de Juan Manuel Santos el reconocimiento de la ZRC del Catatumbo, garantías en materia de seguridad y proyectos que impulsaran la economía y productividad del campo. Así mismo, continuaron exigiendo soluciones para la crisis humanitaria que viven por el fuego cruzado de los combates de la Fuerza de Tarea Vulcano con la insurgencia. En abril se había retomado la mesa de negociación entre el Gobierno y la Asociación Campe-

sina del Catatumbo (Ascamcat), pero fue más bien una pura formalidad. Valga anotar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 no hay una sola mención al tema de las Zonas de Reserva Campesina.

Entre los meses de julio y septiembre, los habitantes de 56 veredas del corredor Puerto Vega-Teteyé (Putumayo), área de influencia del proyecto de explotación petrolera del consorcio Colombia Energy, bloquearon vías y se movilizaron por los incumplimientos del Gobierno Nacional y la contaminación ambiental por parte de la empresa, para exigirle a la misma inversión en toda la región y por el temor a ser desplazados por el megaproyecto. Esto se da en el contexto de los atentados de las FARC-EP a la infraestructura petrolera, por lo cual también quieren que el proyecto se vaya de la región. Además, los habitantes protestan contra la Fuerza Pública que está al servicio de la seguridad de estas empresas y rechazan la ampliación de la licencia otorgada por la Agencia Nacional de Licencia Ambientales (Anla).

“

El manejo de las relaciones del movimiento campesino y el Gobierno Nacional queda en manos de las organizaciones, parece que no se puede esperar del Ejecutivo más que desgaste.

”

Y, para cerrar el año, la Orinoquía se levantó: desde el 15 de noviembre y durante buena parte del mes de diciembre, municipios de Meta y Guaviare se declararon en paro para exigir el cese de erradicaciones forzosas y fumigaciones de cultivos de uso ilícito sin programas integrales y efectivos de sustitución de cultivos.

Vale mencionar que otras protestas del año no tuvieron impacto nacional aunque se dirigieron contra el Gobierno Central y se llevaron a cabo a lo largo y ancho del país, particularmente, las relacionadas con motivos ambientales (en coalición con otras organizaciones civiles, fundamentalmente contra la minería, la explotación petrolera y los megaproyectos hidroeléctricos en los territorios) y de exigencia de revisión de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

## Las relaciones

En primer lugar, parece que el gobierno Santos no aprendió nada del 2013, o por lo menos así queda demostrado con la continua criminalización de la protes-

ta, la judicialización de líderes y la brutal represión del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad), que por demás, se recrudece abiertamente. Si bien se ha sentido a negociar, estas acciones refuerzan la idea del desprecio por la organización social de parte del Gobierno Nacional.

Comenzando el año, en el mes de febrero, el Gobierno parecía cambiar de tono, pues la forma en que negoció directamente con Dignidad Cafetera y no con la Federación sobre el pago de Protección al Ingreso Cafetero (PIC) parecía mostrar su reconocimiento político de las organizaciones campesinas por encima de los gremios. Sin embargo, una mirada al año completo permite concluir que esta negociación no fue más que una de las tantas estrategias apaga-incendios, que también aumentaron durante el año: la creación de la Comisión de Insumos Agrícolas y Pecuarios para definir los precios de referencia de fertilizantes, la asignación de una tarjeta de crédito agrícola, la compra de cartera morosa y, finalmente, el aumento de recursos para el sector agropecuario (Arias, 2014).

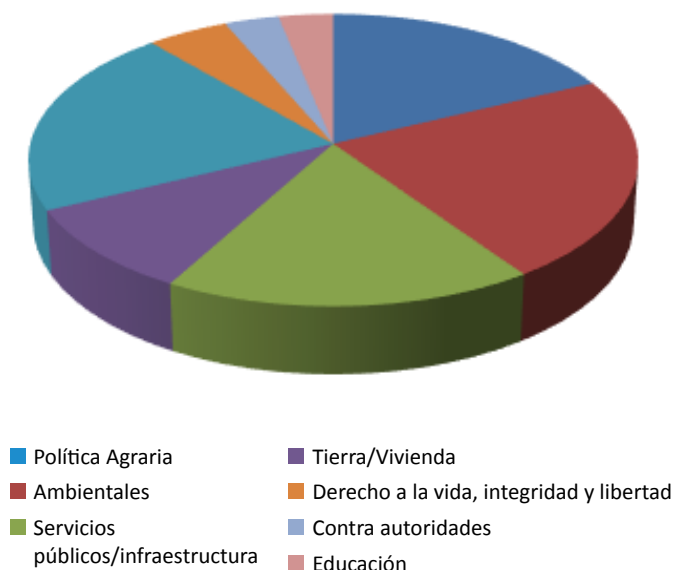
A este repertorio parece sumarse la esperada instalación de la Mesa Única

de Participación y Concertación entre el Gobierno Nacional y la Cumbre Agraria, y la oficialización del gremio de Dignidad Agropecuaria Colombiana, que tendrían la tarea de tramitar las exigencias del Paro Agrario del 2013 (y las movilizaciones siguientes) y discutir la renegociación de los acuerdos comerciales; pero, en lo que restó del año, no hubo resultados concretos. Esto da pistas sobre la posible continuación de idas y venidas en negociaciones durante el año 2015. Habrá que ver en qué irán los acuerdos en el próximo mes de agosto, cuando se cumplan dos años del Paro Nacional Agrario.

Con este panorama, se puede concluir, que el manejo de las relaciones del movimiento campesino y el Gobierno Nacional queda en manos de las organizaciones, parece que no se puede esperar del Ejecutivo más que desgaste. Le corresponde entonces al movimiento social la definición de una estrategia de negociación que impida las dilaciones en el cumplimiento de los acuerdos y que empiece a exigirle al Gobierno el cese de las soluciones apaga-incendios.



Algunos de los motivos de la movilización campesina en 2014 fueron la problemática ambiental, les siguen las relacionadas con invasiones de tierras, recuperaciones de predios y exigencias de derecho a la vivienda rural. Foto: Archivo CINEP/PPP.

**Figura 1: Motivos de movilización agraria. Colombia 2014**


La movilización de campesinos y pobladores de frontera urbano-rural en Colombia, durante el año 2014, tuvo como principal motivo la problemática ambiental; fundamentalmente, por la oposición a la construcción de megaproyectos en los territorios y para denunciar las afectaciones por la minería. A estas protestas les siguen las relacionadas con invasiones de tierras, recuperaciones de predios y exigencias de derecho a la vivienda rural. El tercer lugar lo ocupan la política agraria (motivo principal de los paros nacionales) y las protestas a lo largo y ancho del país por reparación o construcción de vías y acceso a servicios públicos de agua y energía. Los incumplimientos de acuerdos previos por parte del Gobierno Nacional y de las empresas que se han instalado en las regiones ocupan el cuarto lugar. Es importante señalar que aunque presentan un menor porcentaje, las comunidades rurales siguen protestando para garantizar su derecho a la vida, la integridad y la libertad. Y, en el último renglón, encontramos la exigencia de maestros para las escuelas rurales y el malestar frente a la gestión de autoridades locales. **C**

Fuente: Base de datos de Luchas Sociales en Colombia – CINEP/Programa por la Paz, 2015.

**\*Ana María Restrepo Rodríguez**

Investigadora CINEP/Programa por la Paz. Equipo Movilización, Tierra y Territorio. Proyecto Movimientos sociales.

## Referencias

1. Para un análisis más detallado: Informe Especial Cinep *Luchas Sociales en Colombia 2013*.
2. En este análisis sólo se incluirán aquellas movilizaciones que dieron cuenta de la relación del campesinado con el Gobierno Central, es decir, en las que el Ejecutivo Nacional fue identificado claramente como el adversario. (Entendemos adversario como el actor que participantes y convocantes identifican como la causa o el posible ejecutor de soluciones para los problemas que los afectan).

## Bibliografía

- Arias, F. (22 de abril de 2014). Recursos por \$5,2 billones no atajan paro agrario del lunes. *El Colombiano*. Recuperado de [http://www.elcolombiano.com/recursos\\_por\\_-52\\_billones\\_no\\_atajan\\_paro\\_agrario\\_del\\_lunes-EXEC\\_291731](http://www.elcolombiano.com/recursos_por_-52_billones_no_atajan_paro_agrario_del_lunes-EXEC_291731)
- CINEP/Programa por la Paz. (2014). *Informe Especial. Luchas sociales en Colombia 2013* (Informe Especial CINEP/PPP Abril 2014). Recuperado de [http://issuu.com/cinepppp/docs/informe\\_especial\\_luchas\\_sociales\\_en](http://issuu.com/cinepppp/docs/informe_especial_luchas_sociales_en)

## El Sistema de Información General

Es la estructuración de un conjunto de bases de datos del CINEP/Programa por la Paz que, sustentada en el acumulado investigativo de la institución, analiza, clasifica y hace seguimiento a los conflictos sociales, políticos, paz, luchas sociales, derechos humanos y violencia política en Colombia.



Apostamos por la vida.  
Trabajamos por una sociedad  
justa, sostenible y en paz.

[www.cinep.org.co](http://www.cinep.org.co)

# Paro judicial, ¿Culpable?

Por: Gisell Medina\*

Al analizar el cubrimiento realizado por los medios escritos al paro judicial realizado entre el 9 de octubre de 2014 y el 13 de enero de este año por Asonal Judicial con apoyo de sindicatos de la Fiscalía y del Inpec, se observa que al unísono de las voces gubernamentales e institucionales, el tono de la prensa fue tornando de una mediana aceptación a un total rechazo al punto de juzgarlo culpable por la crisis de la justicia.

Los medios de comunicación inciden de diversas formas en la configuración de la opinión pública y en la construcción de memoria. Si bien desde algunas perspectivas académicas recientes esta idea se ha replanteado argumentando, entre otras cosas, que hay pluralidad en los medios, en el caso de la prensa colombiana dicha pluralidad se reduce a la publicación de numerosos periódicos de carácter nacional y regional que repiten los mismos mensajes con distintas palabras (o a veces con las mismas), generalmente, a partir de información emanada de fuentes institucionales o de noticias de agencias de prensa, especialmente de Colprensa.

Uno de esos temas es la protesta social, específicamente la sindical, frente a la cual hay un sesgo por parte de los periodistas que ubican la huelga, los paros y a los sindicalistas negativamente. Un acontecimiento en el cual es posible analizar este sesgo es el reciente paro de la justicia.

Desde el inicio, se presentó al conflicto laboral como si fuera uno nuevo, obviando que la principal motivación para el cese de actividades fue el incumplimiento, por parte del gobierno, de los acuerdos con que concluyó el paro realizado en octubre de 2013 en el que los sindicalistas exigían nivelación salarial, estabilización de los juzgados de descongestión, mejoramiento presupuestal para la rama y posibilidad de participación de los trabajadores en las reformas institucionales.

Inicialmente, la información se presentó de forma equilibrada, con algunas críticas a Asonal por su división interna, pero haciendo el esfuerzo de presentar los argumentos esgrimidos por el sindicato para parar. A partir de la segunda semana, tras permanentes declaraciones de altos funcionarios en contra del paro, y debido a que corría el tiempo y no se solucionaba nada, los medios se empezaron a parcializar criticando cada vez más las acciones del sindicato y de su presidente. En diciembre, los trabajadores en paro decidieron salir a vacaciones, acción que fue descalificada por el gobierno y, de forma acrítica, por los medios. El rechazo se agudizó en enero con

“

Hay un sesgo por parte de los periodistas que ubican la huelga, los paros y a los sindicalistas negativamente.

”

el regreso a paro luego de la vacancia judicial, momento en el cual, casi que unánimemente, la prensa empezó a culpar al paro por los elementos coyunturales de la crisis estructural de la justicia.<sup>1</sup>

A lo largo del cubrimiento, se encuentran varios elementos a destacar:

## Ausencia de investigación por parte de la prensa

Es evidente el desconocimiento de la legislación laboral y de la historia de las luchas obreras por parte de los periodistas quienes, en diversas oportunidades, niegan los derechos que tienen los trabajadores y presentan las acciones del sindicato como si fueran ilegales, muy en la lógica reciente que han asumido los periodistas de juzgar, desde el sentido común, los acontecimientos sociales.

Hubo ausencia de análisis del conflicto laboral, sus causas y continuidades; y de las posibilidades legales e

ilegales, legítimas e ilegítimas del cese de actividades. Las fuentes consultadas fueron principalmente oficiales; en contadas oportunidades se presentaron opiniones de los organizadores del paro y estas muchas veces fueron puestas fuera de contexto o tergiversadas. Sólo en una oportunidad El Espectador presentó, por medio de una entrevista, la posición de Freddy Machado, presidente de Asonal.

### **Periodistas: exigentes frente a los trabajadores, laxos con el gobierno**

Los medios ubicaron el conflicto laboral (sin llamarlo nunca de esa forma) como una pugna de malos/violentos/ilegales contra buenos/pacíficos/legales, donde los primeros eran los sindicalistas y los segundos los representantes del Estado y los “que sí querían trabajar”. Los sindicalistas fueron permanentemente representados como personas sin escrúpulos que perseguían intereses personales y meramente económicos, mientras que el gobierno se presentó como el juicioso cuidador de un presupuesto público escaso.

Al igual que en otros casos de protesta social, la prensa catalogó como violentos los bloqueos a las sedes judiciales, independiente de que estos constituyeran el principal repertorio de acción del sindicato y que hayan sido aprobados en asambleas por la mayoría de trabajadores; sin embargo, no consideraron violenta la acción del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) que atacó y dividió en varias oportunidades a los trabajadores, ni las amenazas por parte de altos funcionarios del Estado, especialmente del fiscal, de despedir o suspender sueldos a los trabajadores que permanecieran en paro.

Con esta visión en blanco y negro, los medios de comunicación contribuyeron a propiciar escenarios de confrontación entre trabajadores y justificaron la acción estatal violenta en distintos niveles, lo que demostró la incapacidad del Estado para dar solución a los asuntos estructurales de la justicia que demandaban los sindicatos, y que en últimas, contribuyó al debilitamiento y desmonte del paro sin lograr concretar acuerdos útiles para el funcionamiento de la rama.

De hecho, se llegó a culpar al paro de hechos que son comunes en el día a día de la justicia colombiana como que los

delincuentes cogidos en flagrancia queden libres, que no haya espacio en los centros de reclusión para los presos, o que los procesos, especialmente los más sonados como el del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), el de Colmenares o Interbolsa, no avancen. El hacinamiento, la ralentización de la justicia y la congestión de las Unidades de Reacción Inmediata (URI) son problemas estructurales de la justicia, no obstante, la forma en que los presenta la prensa da a entender que son derivados del cese de actividades.

Ante esta situación, varios periodistas afirmaron que el sindicato debía rendir cuentas al país por las pérdidas, sin embargo, no reclamaron rendición de cuentas por parte del gobierno frente a la crisis.

“Con esta visión en blanco y negro, los medios de comunicación contribuyeron a propiciar escenarios de confrontación entre trabajadores y justificaron la acción estatal violenta.”



Durante el paro judicial quedó en evidencia el sesgo de los medios de comunicación frente a las vías de hecho.



En el caso del paro judicial se evidenció una cultura antisindical existente en el país.

## Rechazo a la protesta y movilización social

Específicamente, frente a las vías de hecho, los periodistas mantienen un rechazo permanente al considerarlas ilegales y violentas. Al restringir la perspectiva a lo “legal”, los periodistas limitan las posibilidades de acción de la sociedad en el marco de la defensa de sus derechos, desconociendo los contextos en que se han ganado y estrechando, de paso, la posibilidad de la ciudadanía de entender históricamente y políticamente los conflictos sociales.

Esta situación se ha presentado no solo frente al paro judicial sino frente a otras movilizaciones sociales como la estudiantil, la indígena o la campesina, siendo necesario que los protestantes establezcan medios de comunicación alternativos que visibilicen ante la sociedad las problemáticas por las cuales se protesta y las re-

currentes agresiones perpetradas por la fuerza pública.

Independiente de que se comparta o no la protesta social y de que se consideren acertadas o no las acciones de Asonal judicial, el papel de los medios no es el de condenar ni juzgar las decisiones de los actores sociales. No obstante, como se ha señalado, la forma en que se presentó el paro judicial, por parte de la prensa escrita, no dio lugar a una interpretación distinta al

“

Son necesarios entonces medios que profundicen en la noticia, que comprendan las dinámicas de los conflictos laborales e indaguen distintas fuentes para garantizar el derecho de los colombianos a estar bien informados.

”

rechazo: los medios lo declararon culpable. Privilegiar ciegamente las posiciones del gobierno y condenar de la misma manera las de los trabajadores, legitima la acción violenta contra ellos, profundiza la cultura antisindical existente en el país y contribuye poco en la solución de los problemas estructurales de la justicia colombiana.

Son necesarios entonces medios que profundicen en la noticia, que comprendan las dinámicas de los conflictos laborales e indaguen distintas fuentes para garantizar el derecho de los colombianos a estar bien informados. No es menos necesario que los sindicatos incluyan dentro de sus acciones estrategias de comunicación alternativa similares a las adoptadas en anteriores experiencias de movilización social como la campesina y la estudiantil que contribuyan a romper el cerco mediático y logren llevar sus denuncias, reivindicaciones y logros a la sociedad colombiana. ☐

Ver infografía páginas siguientes >

**\*Gissell Medina**

Investigadora del CINEP/Programa por la Paz. Archivo de prensa. Sistema de información general.

## Referencias

1. En los últimos meses del paro, a excepción del Semanario Voz, una entrevista en El Espectador y una editorial de El Mundo, los periodistas juzgaron la protesta de los trabajadores enfatizando la división entre los trabajadores en paro y los que “querían trabajar”, la confrontación del derecho a la defensa con el de la protesta, el número de ciudadanos afectados por procesos judiciales detenidos, los posibles intereses personales del presidente de Asonal que lo motivarían individualmente a organizar el paro, en que se ha vuelto costumbre paralizar la justicia y el daño que esto causa, en que los trabajadores que están en paro son violentos, en que el paro es ilegal, el tiempo perdido por el paro, los altos salarios de los jueces, etc.

# Cronología del paro judicial

Vista desde distintos  
medios de comunicación

**1.**

## 5 de octubre, El Mundo.\* Previo al día cero del paro

*Rama judicial fracturada.* Informe para presentar la división existente al interior de los trabajadores de la rama judicial. En el escrito se incluye el testimonio de la asistente social de un juzgado de ejecución de penas de Medellín, donde explica que, a pesar de no ir a paro, entiende que la rama necesita una reforma urgente. Esa es la posición mayoritaria de Asonal Sindicato de Industria, que no participa en el paro, pero critica también la situación de la rama. El artículo, si bien insiste en las rupturas de los sindicatos, a su vez presta sus renglones para explicar las razones del paro.

\*Montoya, S. M. (5 de octubre de 2014). Rama judicial fracturada. *El Mundo*, pp. 8-9.

**2.**

## 9 de octubre, El Espectador.\* Comenzó el paro

*La hora crítica de la justicia.* La Fiscalía anunció que descontaría los días no laborados a quienes participen en la protesta. En este artículo, enfocado en el cese de actividades en la Fiscalía, el medio busca relacionar la represión de la fiscalía al paro con el llamamiento que hizo el fiscal previamente a rebelarse por la creación de un Tribunal de Aforados que juzgue a los altos cargos judiciales. En medio de esa relación, se explican las razones del paro en la fiscalía y las posiciones encontradas de dos dirigentes sindicales a favor y en contra del paro: Freddy Machado y Luis Fernando Otálvaro.

\*Redacción Judicial. (9 de octubre de 2014). La hora crítica de la justicia. La Fiscalía anunció que descontaría los días no laborados a quienes participen en la protesta. *El Espectador*, p. 6.

**3.**

## 10 de octubre, El Colombiano.\*

*Paro a medias por "incumplimientos".* El llamado a paro no fue acogido en su totalidad pero el cese podría prolongarse. El hecho de ubicar la palabra incumplimientos entre comillas pone en tela de juicio la principal justificación del paro, lo cual de entrada lo deslegitima. Se hace énfasis en que "varios funcionarios se mostraron en desacuerdo con el paro judicial del sindicato Asonal" y en la "División en la rama" informando erróneamente que: Luis Fernando Otálvaro, quien afirma que él y el sector al cual representa no participarán en el paro, es el presidente de Asonal judicial, siendo que el presidente es Freddy Machado, quien lideró el paro y a quien El Colombiano presenta como "líder del otro sector de Asonal Judicial", lo que da a entender que es un líder minoritario.

\*Paro a medias en la justicia por "incumplimientos". (10 de octubre de 2014). *El Colombiano*.

**4.**

## 23 de octubre, El Nuevo Siglo.\*

*Más de 5000 funcionarios protagonizan marcha hoy* expuso las expectativas de los trabajadores sobre esta marcha e informó a profundidad sobre el represamiento existente en los procesos, la insuficiencia de personal en los juzgados para dar abasto y las dudas sobre la disponibilidad del presupuesto prometido por el gobierno para el Plan de descongestión de la rama judicial. El artículo fue publicado en la página 19A, es decir, no fue considerado como un acontecimiento relevante por el medio.

\*Más de 5000 funcionarios protagonizan marcha hoy. (23 de octubre de 2014). *El Nuevo Siglo*, p. 19A.

**5.**

## 25 de octubre, separata Asuntos Legales del periódico La República.\* (Noticia de Colprensa).

*Sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura se unió al paro de Asonal.* Esta es una noticia equilibrada en la que se explica, por medio de la voz de Freddy Machado, la sobrecarga laboral de los trabajadores de la justicia; sin embargo, el nivel de relevancia que el periódico le dio al asunto se ve reflejado en que no fue publicada en el periódico como tal, sino en la separata.

\*Colprensa. (25 de octubre de 2014). Sala disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura se unió al paro de Asonal. *La República*.

**6.**

## 25 de octubre, Vanguardia Liberal.\* (Noticia de Colprensa).

*Paro judicial, una bomba de Estado a punto de colapsar* señala un balance negativo de los 15 días del paro e indica que hay más de 150 mil ciudadanos afectados y 30.000 procesos devueltos por el cese de actividades. Si bien en el desarrollo de la noticia se mencionan argumentos de los trabajadores frente a las motivaciones del paro, la entrada deja ya un mensaje preferente de rechazo al paro y, como se mencionó, de un balance negativo que cuestiona el paro en sí mismo y no la actitud del gobierno o de las directivas de la Rama Judicial.

\*Colprensa. (25 de noviembre de 2014). Paro judicial, una bomba de Estado a punto de colapsar. *Vanguardia Liberal*, p. 12a.

**7.**

## 23 de noviembre, El Tiempo.\*

*El polémico juez que está detrás del paro judicial.* Un artículo en contra de Freddy Machado, presidente de Asonal Judicial llamado "El polémico juez que está detrás del paro judicial", donde se trata de descalificar al sindicalista que se desempeña como juez en Cartagena mediante dos elementos: el conflicto que protagonizó en 2010 con una escribiente de su juzgado (por el cual fue sancionado) y su interés en defender los juzgados de descongestión, señalando que lo hace por un interés particular pues su esposa fue juez de descongestión. Acompaña este artículo una infografía donde se destaca la información sobre cuánto gana un juez en el año, ello bajo la interpretación de que una persona que gane 152 millones al año no debería protestar. No se presenta cuánto ganan los directivos de la rama.

\*El polémico juez que está detrás del paro judicial. (23 de noviembre de 2014). *El Tiempo*, pp. 1-8.



8.

## 26 de noviembre, El País.\*

*Contra la justicia.* Esta es una de las editoriales más claras en su rechazo al paro, en los siete párrafos del editorial no hay palabra que no sea usada para atacar contundentemente el paro. Se señala que la justicia es rehén de unos sindicatos, que se desmontará una reforma positiva a la fiscalía, que los promotores del movimiento no han vacilado en usar la fuerza, que tuvieron una reacción desahogada contra el anuncio del fiscal de descontar los días no laborados. El editorialista reclama el hecho de que nadie haya exigido a un tribunal ordenar la ilegalidad del paro, desconociendo que varios grupos de abogados lo hicieron. También tilda a los sindicalistas de extorsionistas de la Nación por dejar de prestar un servicio público esencial.

\*Contra la justicia. (26 de noviembre de 2014). *El País*, p. 8A.

12.

## 20 de diciembre, El Mundo.\*

*El pase judicial (editorial).* Al comenzar, el artículo señala la vacancia judicial: “El largo paro, ahora atacado en medios de comunicación que durante estos dos meses han dejado de informar sobre sus causas y efectos, es ejemplo impactante de la indiferencia institucional y general frente a la justicia, pilar de la democracia y servicio público esencial”.

\*El pase judicial. (20 de diciembre de 2014). *El Mundo*, p. 3.

## 5 de enero de 2015, El Herald.\*

*2015: los procesos en vilo por el paro judicial.* Esta noticia contiene afirmaciones descalificantes que atacan a los trabajadores. Luego, el desarrollo de la noticia consiste en atribuirle al paro judicial la suspensión de procesos judiciales relevantes para el país, tales como el carrusel de contratos de Bogotá, Interbolsa, el desfalco a la Dian, el escándalo en la DNE, el caso de Jorge Oñate, de Kiko Gómez exgobernador de la Guajira, de Silvia Gette y de Colmenares. Esto lo hace con base en un informe de la Corporación Excelencia en la Justicia y en declaraciones del director nacional del Sistema Penal Acusatorio y de Articulación en Materia Penal de la Fiscalía, Camilo Burbano, desconociendo o ignorando la posición de los trabajadores representados en Asonal. El mensaje preferente de esta noticia es que el culpable de la suspensión de estos procesos es el paro judicial exclusivamente, obviando la lentitud característica de la justicia.

\*2015: los procesos en vilo por el paro judicial. (5 de enero de 2015). *El Herald*, pp. 4A-5A

15.

## 15 de enero, El Nuevo Siglo.\*

*Año y medio se tomará desatrasar la justicia.* Señala: “El paro judicial lo único que dejó fue consecuencias negativas para la rama como una mayor congestión y atraso en los procesos así como pérdida de recursos.” A continuación, señala que esa afirmación es de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

\* Año y medio se tomará desatrasar la justicia. (15 de enero de 2015). *El Nuevo Siglo*.

16.

## 21 de enero, Semanario Voz.\*

*Crisis en rama judicial: 94 días de paro y ninguna solución.* Este artículo hace un balance a través de las voces de los presidentes de los dos sindicatos de la rama judicial. Freddy Machado, presidente de Asonal Judicial, atribuye el fracaso del paro al papel deslegitimador que jugaron los medios de comunicación y que restó apoyo de la opinión pública y por tanto capacidad de negociación.

\* Crisis en rama judicial: 94 días de paro y ninguna solución. (23 de enero de 2015). *Semanario Voz*.

9.

## 12 de diciembre, El Tiempo.\*

*En 2 años, casi 90 días perdidos para la justicia por paros.* El que la prensa considere que el tiempo en paro es tiempo perdido es problemático por dos elementos:

1. Invisibiliza las exigencias que hacen los trabajadores tendientes a mejorar el funcionamiento de la rama judicial, entre ellas, la estabilización de la descongestión judicial, que no solo beneficia a los trabajadores en particular, sino a la rama en general, esto sin contar con que dos de los requerimientos de los trabajadores pedían su participación en la reforma a la fiscalía y a la justicia, con lo cual evidencian el interés que tienen como parte fundamental de la rama.

2. Desde una perspectiva liberal, en un sistema político democrático las protestas sociales son necesarias en la medida en que ponen de presente los elementos que no están funcionando bien en el sistema y alertan al Estado para que les dé solución. En esta perspectiva, una protesta, incluso en caso de parar el funcionamiento del Estado, no debe ser vista como pérdida de tiempo sino como una oportunidad de mejorar.

\*En 2 años, casi 90 días perdidos para la justicia por paros. (12 de noviembre de 2014). *El Tiempo*, pp. 1-2.

14.

## 26 de noviembre, El País.\*

*El día D para la justicia.* Este artículo aborda un panorama desde distintas voces sobre el análisis del paro incluyendo a Freddy Machado, de Asonal Judicial; al ministro de Justicia, Yesid Reyes; al ministro de la presidencia, Néstor Humberto Martínez; al ministro de trabajo, Luis Eduardo Garzón; al fiscal Eduardo Montealegre; al presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, Néstor Raúl Correa; al procurador, Alejandro Ordoñez y al viceministro de hacienda, Andrés Escobar. Una voz de los trabajadores a favor del paro y siete voces del Estado en contra del paro. Una noticia desequilibrada indiscutiblemente.

Según el artículo, la protesta viola la ley y restringe los derechos de las mayorías, pasa por encima del derecho al trabajo y el derecho que tienen los colombianos a acceder a una justicia pronta y eficaz. El paro es injustificado e inútil, es de sectores minoritarios, tiene efectos negativos; el sector que lo convoca es voraz, minoritario, entorpecedor, se quiere apropiarse de los recursos de modernización de la justicia y está fuera de razón.

\*El día D para la justicia. (13 de enero de 2015). *El Nuevo Siglo*, pp. 2A-3A.

## 16 de diciembre, El Espectador.\*

10.

*El paro, producto de la omisión del gobierno.* “La demanda de justicia en el país está en más de un 300% y la oferta en un 25%. El Banco Mundial dice que cada juez debe tener en promedio 120 procesos y aquí tenemos 2000. Aquí solo se invierte el 0,5% del PIB en la justicia mientras en los demás países de América Latina se invierte el 6%. Los paros judiciales son los que han permitido arañar presupuesto para la rama”.

\*Zuluaga, C. (16 de diciembre de 2014). El paro, producto de la omisión del gobierno. *El Espectador*.

11.

## 17 de diciembre, El Espectador.\*

*Empleados públicos (editorial).* Se afirma: el paro niega derechos a la ciudadanía; no hay punto de inflexión entre el sindicato y el gobierno frente a la consideración de las bonificaciones como factor salarial y hay desconexión entre el pedido del sindicato y los jueces. El editorialista pone en duda la legitimidad del Consejo Superior de la Judicatura para proponer una mesa de negociaciones y la capacidad para imponer sanciones a quienes cesan actividades y concluye apresuradamente que “Sin justicia efectiva no hay Estado social de derecho que valga: sobre todo cuando hay gente que sí quiere trabajar”.

\*Empleados públicos. (17 de diciembre de 2014). *El Espectador*, p. 30.

17.

## 1 de febrero, El Nuevo Siglo.\*

*¿Otro paro judicial? (opinión)* enfrenta el derecho a la protesta y la huelga con los derechos al trabajo y la libre locomoción. “Es claro que los derechos a la protesta laboral y la huelga están amparados en la Constitución y la ley, pero también lo están el derecho al trabajo y a la libre locomoción. Estos últimos fueron precisamente los que se violaron a los funcionarios que sí querían cumplir con su función.”

\* ¿Otro paro judicial? (1 de febrero de 2015). *El Nuevo Siglo*, p. 9.

# Paz, equidad y educación en el Plan de Desarrollo

Por: Jorge Iván González\*

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se observa desarticulación entre la exposición de motivos y el articulado. Entre lo uno y lo otro no hay coherencia. Los argumentos subyacentes a la exposición de motivos no se expresan en el articulado. No hay relación entre las grandes estrategias del Plan (paz, educación y equidad) y los artículos, que son dispersos y sin consistencia intrínseca. Los énfasis que se hacen en la exposición de motivos no se reflejan en los artículos. El presente texto analiza el significado de la paz, la educación y la equidad, destacando los argumentos de la exposición de motivos.

“

## Paz, modernización del campo y ordenamiento territorial

En La Habana se están firmando acuerdos que no se reflejan en ninguno de los artículos. Temas tan importantes como la “Reforma Rural Integral” (RRI) no se expresan de manera clara en las normas. Sin una RRI no se consolida la paz.

En La Habana se ha dicho que la *participación ciudadana* se debe expresar, sobre todo, en la *Reforma Rural Integral* (RRI). El cambio de la producción agropecuaria exige replantear la apertura hacia adentro. La apertura y la firma de los tratados de libre comercio se han manifestado en un creciente déficit de la balanza en cuenta corriente. Entre el 2001 y el 2014, el déficit se agudizó y pasó de -1,3% del PIB a -4,4%. Esta tendencia indica que la economía colombiana ha perdido competitividad, y que la apertura no ha consolidado las exportacio-

nes, sino que ha estimulado la dinámica importadora. Los resultados muestran el fracaso de las decisiones que estimulan la apertura. En contra del discurso gubernamental, los acuerdos de libre comercio no se han traducido en una modernización de la producción nacional (agrícola e industrial). En el Plan de Desarrollo no hay ninguna reflexión sobre las condiciones macroeconómicas del país. Se supone que las decisiones de la política económica han sido acertadas y que, por tanto, no hay necesidad de realizar ningún cambio significativo. Esta percepción tan optimista no es adecuada. Si se toma en serio la RRI, se debe modificar la lógica importadora. En el Plan de Desarrollo no se hace ningún análisis sistemático sobre esta situación, ni se proponen soluciones. En otras palabras, el problema se desconoce.

La paz en Colombia requiere un nuevo ordenamiento territorial. El punto de partida es de naturaleza micro y tiene que ver con la definición de los derechos de propiedad.

”

La paz en Colombia requiere un nuevo ordenamiento territorial. El punto de partida es de naturaleza micro y tiene que ver con la definición de los derechos de propiedad. Es interesante observar que en el PND se insiste en la necesidad de consolidar el catastro multipropósito; hay conciencia sobre la conveniencia de unificar la información. El catastro debe integrarse con el registro. Además, en el articulado del Plan se aspira a que el catastro sea multipropósito. Para que los catastros se puedan actualizar, se debe mejorar la institucionalidad del sector, comenzando por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).



Foto: Archivo CINEP/PPP.

Los movimientos campesinos no expresan solamente reivindicaciones coyunturales. Detrás de las peticiones específicas existen problemas estructurales que son relevantes, y que deben ser tenidos en cuenta. Se destacan los siguientes: i) Crisis de la producción agropecuaria, especialmente de la pequeña y mediana propiedad. ii) Dificultad de acceso a la propiedad de la tierra y a los servicios del Estado. iii) Falta de un ordenamiento territorial. iv) Descarrile de las locomotoras mineras. v) Poca participación política.

Aunque estos temas se han discutido en La Habana, en el Plan de Desarrollo no se proponen instrumentos que los solucionen de manera estructural. Se dan algunos pasos, pero no se realizan cambios sustantivos.

En el acuerdo sobre narcotráfico y drogas ilícitas también se menciona la RRI. Durante las administraciones Uribe I y II, se le dio prioridad a las grandes plantaciones y a la producción agropecuaria de corte empresarial. El “modelo” Carimagua se impuso. Si Santos II le da cumplimiento a los acuerdos firmados en La Habana, tiene que cambiar los énfasis de la produc-

ción agropecuaria, y debe darle espacio a la economía campesina, que ha estado rezagada.

En cuanto al ordenamiento territorial, el Plan de Desarrollo no se define; es ambiguo. En sus páginas se mezclan dos formas de plantear el desarrollo regional: en cabeza de los departamentos por la vía de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), o a través de la consolidación de las aglomeraciones, tal y como lo propone el informe del Sistema de Ciudades (Barco, 2013). En lugar de privilegiar alguna de estas dos alternativas, el PND las mezcla sin una orientación clara.

“

La Constitución de 1991 no pudo consolidar el proceso de inclusión porque el conflicto ha impedido que la democracia se desarrolle plenamente. La apertura democrática se concreta si el desarrollo económico es más igualitario.

”

## Equidad

Por caminos distintos, Oxfam (2014) y Piketty (2013) muestran que la concentración de la riqueza en el mundo se ha acentuado. El análisis de Piketty cubre 300 años; así demuestra que en la época contemporánea la distribución empeoró de manera significativa a partir de los años setenta. Este proceso se explica porque el crecimiento del producto per cápita (1,5%) ha sido considerablemente inferior al aumento de la rentabilidad del capital (5%). Con el paso del tiempo, las brechas entre los asalariados y quienes poseen activos se han ampliado. La situación actual es escandalosa, hasta el punto de que “(...) casi la mitad de la riqueza mundial está en manos de sólo el 1% de la población” (Oxfam, 2014, p. 3).

En el panorama internacional, Colombia es uno de los países más desiguales. El tema ha sido discutido en La Habana. En los acuerdos preliminares se ha dicho que la inclusión se expresa como una nueva *apertura democrática*. La Constitución de 1991 no pudo consolidar el proceso de inclusión porque el conflicto ha impedido



Es indispensable el aumento del presupuesto en educación para mejorar la calidad y las condiciones educativas del país. En la foto: Marcha del 6 de mayo de 2015. Paro de maestros. Foto: Archivo CINEP/PPP.

que la democracia se desarrolle plenamente. La apertura democrática se concreta si el desarrollo económico es más igualitario.

A pesar de que en el discurso del gobierno la equidad es prioritaria, en el PND no se propone ningún instrumento que, efectivamente, lleve a modificar la concentración del ingreso y de la riqueza. La preocupación por la equidad tampoco es evidente en la Comisión Tributaria que ha nombrado el gobierno. De acuerdo con las declaraciones preliminares de algunos de sus miembros, la Comisión haría énfasis en dos aspectos: la tributación a las sociedades sin ánimo de lucro, y el aumento del IVA. Ninguna de estas dos medidas es progresiva, así que no contribuyen a disminuir la desigualdad.

## Educación

El tercer pilar de Santos II es la educación. De nuevo, en el PND no se proponen medidas que, efectivamente, permitan aumentar la cobertura y la calidad educativa. En Colombia, el gasto por estudiante es muy bajo en comparación con el de países más desarrollados y con algunos de América Latina. En el 2011, Colombia gastó 1.094 dólares PPA (paridad del poder adquisitivo) en primaria, por niño; mientras que la OCDE gastó cerca de ocho veces más. En secundaria las diferencias también son notables.

El aumento del presupuesto en educación, ciencia y tecnología es una condición necesaria - no suficiente - para lograr los objetivos ambiciosos

del gobierno. Para que las condiciones educativas de Colombia sean similares a las de los otros países de América Latina, se requieren reformas estructurales (jornada única, estímulo a las universidades públicas de buena calidad, definición de líneas estratégicas en ciencia y tecnología...). La distribución de las regalías destinadas a la ciencia y a la tecnología se ha convertido en una piñata. Entre el 2012 y el 2014, el Fondo de Ciencia y Tecnología financió 262 proyectos, por un valor total de \$1,9 billones. El monto promedio por proyecto fue de \$7,1 miles de millones. El alto número de proyectos es una muestra evidente de dispersión. Para evitar que la piñata continúe, es indispensable que Planeación Nacional ejerza un liderazgo en la priorización de los proyectos. Por ahora, no hay indicios de que ello vaya a ocurrir. **C**

## Referencias

1. Barco, C. (2013). *Dirrec. Política del Sistema de Ciudades de Colombia. Documento Técnico de Sopor-te*. Bogotá, Colombia: Misión de Consolidación de Ciudades, Departamento Nacional de Planeación - DNP.
2. Oxfam. (2014). *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*. (Informe de Oxfam 178). Recuperado de <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf>
3. Piketty, T. (2013). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.

### \*Jorge Iván González

Autor invitado. Profesor de la Universidad Externado e investigador del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia.



**Click**  
iAfecta tu Mundo!



+ Educación = - Bala



# Amenazas a defensores de derechos humanos y líderes sociales, intentos de retoma del poder regional

Por: Jerry de J. Garavito R\*

El contexto de amenazas, atentados y asesinatos a defensores de derechos humanos y líderes sociales en el país hace pensar que, a pesar del acuerdo que se manifiesta en La Habana, en el país todavía tenemos un largo trecho por andar; la existencia de grupos rearmados de los paramilitares y la falta de investigación de éstas amenazas alimentan el escenario de incertidumbre de cara a las próximas elecciones locales en Colombia en el 2015.

## El contexto

Los primeros 100 días del año 2015 muestran una tendencia muy oscura para las elecciones de gobernantes locales; ellos serán quienes ejecuten los acuerdos de paz y los traduzcan en las regiones.

La campaña de terror que está llevando a cabo la ultraderecha armada, a través de diversas amenazas a líderes y defensores de los derechos humanos, presagia que el escenario próximo de elecciones para cargos públicos en municipios, distritos y departamentos estará ensombrecido por el terror.

Si bien la paz es una apuesta política, como lo señalan las Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2108 (DPN, 2015), la consigna de la paz ha sido una reclamación de muchos. Sin embargo, no se puede desconocer que genera polarización. Por otro lado, es un derecho de los colombianos y la obligación del Estado es lograr su realización.

## Lo evidenciado

El clima de terror en el país, en los primeros tres meses del 2015, ha sido alimentado por los grupos paramilitares rearmados mediante más de 30 acciones criminales que dan cuenta de más de 280<sup>1</sup> agresiones contra líderes sociales y comunitarios, defensores de derechos humanos, funcionarios de gobiernos locales, periodistas y sindicalistas en todo el país. Éste número de acciones intimidantes superan en más del cien por ciento el promedio registrado para ésta población en el mismo periodo del 2014, según cifras del Programa Somos Defensores en su informe anual (PNGPDH, 2015).

Se registran dos asesinatos a líderes sociales o populares; dos más, contra periodistas; dos atentados contra sindicalistas; amenazas a 46 líderes sociales y de víctimas, y a 156 defensores de derechos humanos (sin incluir las amenazas a funcionarios de administraciones locales; no obstante, en un solo hecho fueron amena-

zadas 73 personas, junto a sus familias); en particular, se resalta un grueso número de amenazas realizadas a través de panfletos firmados por los grupos rearmados de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y las Águilas Negras, 14 en total. Con ello se da cuenta de 229 personas con amenazas a sus vidas y su integridad, a través de éste mecanismo de terror.

“

El clima de terror en el país, en los primeros tres meses del 2015, ha sido alimentado por los grupos paramilitares rearmados mediante más de 30 acciones criminales que dan cuenta de más de 280<sup>1</sup> agresiones contra líderes sociales y comunitarios, defensores de derechos humanos, funcionarios de gobiernos locales, periodistas y sindicalistas en todo el país.

”

Estos hechos están distribuidos por todo el país. Por departamentos encontramos que: en el Atlántico se presentaron 39 hechos, en Bolívar 16, en Magdalena 38, en La Guajira 1, en Córdoba 1, en Norte de Santander 5, en Bogotá 129, en Valle del Cauca 29, en Cauca 7, en Chocó 1, en Caquetá 1 y en Meta 14; ello evidencia un ataque a todo aquello que huela, sepa y se vea como aliado de la paz; de allí que, en su mayoría, estas sean acciones dirigidas contra personas que lideran procesos sociales, comunitarios y de derechos humanos, que ordinariamente promocionan la paz como la posibilidad de darle fin al conflicto a través de una salida negociada. También se amenaza a funcionarios encargados de restitución de

tierras, de la defensa de los derechos humanos y funcionarios de partidos de izquierda de los gobiernos locales.

Ante ésta situación, crece la preocupación de los afectados, pues una acción de amenaza de tal envergadura (en la que se señalan nombres y se dice tener ubicados los lugares de residencia, trabajo y viviendas de familia de los amenazados), evidencia haber sido orquestada por una organización criminal con una estructura operativa capaz de realizar, en diferentes y distantes lugares de la geografía nacional, labores de inteligencia e identificación de todos los afectados.

En las amenazas registradas, llama la atención el contenido político de los panfletos usados para darlas a conocer. Se señala al Gobierno como “traidor” y a los amenazados como “guerrilleros, terroristas y comunistas”, además de informar que provienen de grupos que se están rearmando para eliminar a los amenazados

### Lo real

Lo real es la existencia de grupos rearmados o post-desmovilización de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia, que aunque adoptan nuevos nombres, demuestran la continuidad

con respecto al uso del terror como arma en la lucha contrainsurgente o anticomunista. Las autoridades niegan la existencia de éstas motivaciones ideológicas de los rearmados y aseguran que no constituyen riesgos reales para quienes figuran en los listados; no obstante, nadie puede negar la existencia de amenazas múltiples a la vida de más de dos centenares de personas en los primeros meses del 2015, ni tampoco, la existencia de actores armados ilegales como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y las Águilas Negras, quienes suscriben dichas amenazas.

Según la información contenida en las Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se señala que para el 2014 en el “89% de los municipios no se presentaron atentados terroristas... y el 93% no presentaron acciones subversivas” (DNP, 2015, p. 383); no obstante, en éste contexto se omitió decir que la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), informó que para el mismo año, en el 84% de los departamentos del país, hicieron presencia los grupos rearmados o post-desmovilización paramilitar (“Defensoría advierte”, 2014); si bien, aunque a partir de las primeras cifras contenidas en las Bases para el Plan Nacional de Desarrollo se podría pensar en el establecimiento del control pleno territorial de las fuerzas regulares; no obstante, las segundas cifras dan a entender que persisten prácticas de omisión que alimentan la posibilidad de existencia de grupos rearmados en gran parte del territorio nacional, quienes vienen sembrando el terror a través de los hechos intimidantes contra líderes y defensores de derechos humanos. Luego, ¿cómo se compaginan esas informaciones oficiales?

La advertencia emitida por el SAT (como se citó en “Defensoría advierte”, 2014), además señala que:

(...) las también llamadas “bandas criminales” permanecen activas en 168 municipios de 27 departamentos, donde están dispersas las estructuras del mismo “Clan Úsuga” (que en algunos sectores se define como “Autodefensas Gaitanistas”), “Los Rastrojos”,

“  
Lo real es la existencia de grupos rearmados o post-desmovilización de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia, que aunque adoptan nuevos nombres, demuestran la continuidad con respecto al uso del terror como arma en la lucha contrainsurgente o anticomunista.”



Foto: Archivo CINEP/PPP.

“La Empresa”, los llamados “bloques Meta y Libertadores del Vichada”, “La Oficina de Envigado” y algunos grupos que todavía actúan a nombre de las “Águilas Negras” y “Los Paisas”. (párr. 3).

Estos grupos actúan con modos de operación rurales y urbanos, con un mando claro y con capacidad militar operativa a nivel nacional.

## La conclusión

Estas amenazas, atentados y asesinatos a los defensores de derechos humanos y líderes sociales, constituyen uno de los mayores obstáculos para pensar en un clima real de paz en nuestro país.

En este año inicia la puja por lograr mayor o menor incidencia, compromisos o manejo de lo que será el proceso de implementación de los acuerdos de paz con las guerrillas en los próximos años, y por la ejecución de lo que se ha planteado como el Plan de Desarrollo para la Paz, para el cuatrienio 2014-2018. De allí, la importancia de la próxima contienda electoral a nivel territorial, para unos consiste en tener la oportunidad de retomar el control de regiones perdidas, para otros, significa el abrirse espacios desde otras perspectivas.

“

Estas amenazas, atentados y asesinatos a los defensores de derechos humanos y líderes sociales, constituyen uno de los mayores obstáculos para pensar en un clima real de paz en nuestro país.

”

Para crear la “(...) oportunidad para el ejercicio pleno de la ciudadanía de los colombianos (...)” (DNP, 2015, p. 393), se requiere avanzar y proteger con medidas políticas a quienes son constructores de paz, defensores de derechos y líderes sociales en el país, a quienes se trata de impedir que denuncien los intentos de retoma del poder regional por algunas élites no tan tradicionales del país. 



En lo que va del año 2015 se registran más de 150 defensores de derechos humanos amenazados en el país.

\* **Jerry de J. Garavito R.**

Abogado, defensor de derechos humanos e investigador del CINEP/Programa por la Paz. Equipo de Derechos Humanos. Proyecto Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política.

## Referencias

1. Según registro del trabajo ordinario del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política CINEP/PPP

## Bibliografía

- Defensoría advierte presencia de ‘bandas criminales’ en 168 municipios de 27 departamentos. (4 de noviembre de 2014). *Defensoría del Pueblo*. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/2631/Defensor%C3%ADa-advierte-presencia-de-%E2%80%99bandas-criminales%E2%80%99-en-168-municipios-de-27-departamentos-bandas-criminales-bacrim-Nari%C3%B1o-derechos-humanos-SAT-Clan-Usuga-Conflicto-armado-Derech>
- DNP [Departamento Nacional de Planeación]. (2015). *Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2015*. Bogotá: Presidencia de Colombia.
- PNGPDH [Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos]. (2015). *La Divina Comedia. Informe anual 2014, SIADDH*. Recuperado de <http://somosdefensores.org/attachments/article/132/la-divina-comedia-web-final.pdf>



**91.9 FM**

Síguenos en:



[facebook.com/rompecabezasradio](https://facebook.com/rompecabezasradio)



[twitter.com/r0mpecabezas](https://twitter.com/r0mpecabezas)

En Bogotá todos  
los MARTES de  
7 a 8 de la noche

Y conéctate con nosotros en:  
[rompecabezas.cinep.org.co](http://rompecabezas.cinep.org.co)  
[rompecabezas@cinep.org.co](mailto:rompecabezas@cinep.org.co)

# Costosas paradojas del ámbito guajiro-caribeño

Por: Socorro Ramírez\*

El primero de los cinco ámbitos fronterizos colombo-venezolanos comparte la península de La Guajira, bordea el mar Caribe, acompaña el golfo hasta conectarse con el lago de Maracaibo, y encierra no pocas paradojas contrastantes y costosas. Enumeremos algunas.

## Población binacional en medio de diferendos territoriales

Además del mestizaje entre guajiros, blancos y negros, los dos países comparten la presencia de varias etnias con identidades y problemáticas comunes. La más numerosa es la Wayuu -en cada país representa el 20% del total de la población indígena- también es una de las que ha mostrado una gran resistencia y fuerza cultural. Por su carácter pastoril y comercial, circula por el territorio que ancestralmente ha ocupado: la media y alta Guajira, espacio de su lengua y organización. Ya que antes que colombianos o venezolanos se asumen como Wayuu, para enfrentar la presión por su nacionalización, sacaron la cédula de identidad de ambos países volviéndose precursores de la doble nacionalidad, que reconocieron la constitución de 1991 en Colombia y de 1999 en Venezuela.

Pero los dos Estados no terminan de asumir que comparten poblaciones y una península con grandes desafíos ambientales y económicos. Prima la mirada sobre este ámbito como el escenario de las mayores contradicciones de la delimitación terrestre y marítima. Los momentos más críticos de ese proceso han dejado

su impronta. Por las distintas hipótesis de delimitación, el tratado de 1941, que definió el límite terrestre, dejó a ambos lados un imaginario de pérdida territorial. Desde 1951, cuando los gobiernos centrales colocaron hitos de demarcación de la “raya” limítrofe quedaron divididos algunos territorios Wayúu, sus muertos

de un lado y sus cocinas del otro. A partir de 1952, con la nota del canciller colombiano Juan Uribe Holguín, que aludía a Los Monjes como parte de Venezuela, se restringió el paso de embarcaciones colombianas por esa ruta hacia Aruba, lo que acabó con Puerto López. Desde los años cincuenta, cuando iniciaron las ne-



Foto: Archivo CINEP/PPP.

gociaciones sobre áreas marinas y submarinas, Castilletes, como primer mojón de la raya limítrofe, concentra las tensiones por el diferendo en el Golfo. Cerca de allí, en la laguna de Cocinetas, Venezuela ha esgrimido la idea de “costa seca”: la arena es colombiana, pero el agua es venezolana.

“

Los dos Estados no terminan de asumir que comparten poblaciones y una península con grandes desafíos ambientales y económicos. Prima la mirada sobre este ámbito como el escenario de las mayores contradicciones de la delimitación terrestre y marítima.

”

Cada tensión entre los centros políticos nacionales revive ese imaginario de desconfianza, y se hace sentir, en este ámbito, con bloqueos a los pasos fronterizos y despliegue de tanques militares que ahondan la fractura de la comunidad transfronteriza y agravan los problemas sociales de ambos lados.

### **Recursos compartidos y oportunidades conjuntas diluidas**

Este ámbito cuenta con importantes ecosistemas compartidos y con recursos minero-energéticos como el gas de La Guajira colombiana, el petróleo del lado venezolano y las exploraciones petroleras en el Caribe colombiano o los yacimientos de carbón a uno y otro lado de la “raya”, los cuales generan ingresos significativos para la economía de ambos lados y para la península.

Dentro de los muchos proyectos conjuntos acordados por los dos gobiernos nacionales, uno solo se ha puesto en marcha: el gasoducto con el cual Colombia le suministró gas al Zulia entre 2006 y 2014, a precios preferenciales. Los presidentes Chávez y Maduro invitaron a su inauguración a su par ecuatoriano porque el proyecto inicial, además de convertirlo en poliducto para sacar el petróleo de Venezuela hacia el Pacífico por

territorio colombiano, era conectarlo hacia el sur; también se habló de un posible acuerdo con el Plan Puebla-Panamá.

Esas oportunidades no se han aprovechado por el diferendo limítrofe y las tensiones políticas. También por la disparidad de los dos sistemas energéticos -en Venezuela, con la gasolina subsidiada más barata del mundo, y del lado colombiano, con altos precios-, que se estrellan y generan una complicada problemática de contrabando e inseguridad. Adicionalmente, la comunidad Wayúu no siempre fue consultada y cuando hubo negociaciones sobre el paso del gasoducto por su territorio, los gobiernos incumplieron algunos compromisos asumidos.

### **Infraestructura articulada y movilidad interferida**

Desde mediados del siglo XX, los dos países ampliaron su infraestructura vial con la troncal del Caribe, que une las dos capitales regionales -Maracaibo y Riohacha- con regiones costeras a ambos lados y permite un importante intercambio. Además, en 1993, Venezuela inauguró un aeropuerto en Castilletes y luego llevó hasta allí una carretera que permite la conexión de la alta Guajira colombiana con Maracaibo, el acceso de víveres y el transporte de personas hacia Nazareth, mucho más corto y fácil que desde Riohacha.

Pero la población compartida, que debe cruzar la “raya” por necesidades laborales y familiares, ve con frecuencia restringida su movilidad por controles arbitrarios, estigmatizaciones y presiones discriminatorias, o por interferencia de la circulación en momentos de tensión entre los gobiernos centrales de los dos países. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso Granda, en 2005, y en la disputa Chávez-Uribe 2007-2010, cuando fueron negados hasta los permisos humanitarios, y el personal del hospital de Nazaret de la alta Guajira colombiana, a pesar de atender la población Wayúu de ambos lados, no pudo transitar por las vías venezolanas por donde suele recibir permiso para desplazarse.

Las conexiones viales también se ven perturbadas por otras dos razones. Primero, por la imposibilidad de contar con un

solo centro binacional de atención en frontera, en el único paso fronterizo formal de este ámbito: Paraguachón. Ello a pesar de que constituye el segundo en movimiento fronterizo y de que su construcción ha sido acordada y está planteada como uno de los proyectos de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA). Y segundo, por el cierre unilateral y militarizado de Paraguachón y de los pasos informales por el desierto. El último cierre -que viene ocurriendo desde 2014, como parte de la lucha contra el contrabando lanzada por Maduro- ha suscitado protestas del lado colombiano porque impide a los Wayúu la circulación entre Riohacha y Maracaibo o hacia las islas cercanas; les interfiere la importación de combustible de Venezuela autorizada por los dos gobiernos; y porque 29 Wayúu han sido detenidos o asesinados luego de ser señalados como contrabandistas. Mientras tanto, el cierre y la militarización no ha impedido que continúe el paso del gran contrabando.

“

Pese a la actuación de redes y fenómenos transfronterizos, que a lo largo de los años han ido articulando la problemática de cada país, lo predominante no ha sido la actuación binacional. Ha primado la sindicación de un lado sobre otro.

”

### **Contrabando transfronterizo y sindicación étnica**

El comercio informal y el contrabando han tenido un lugar central en la actividad económica local por diversas razones. Ante todo, por la condición semidesértica de la península que obliga al carácter semi-nómada de una buena parte de la población, la cual dispone de pocos medios de subsistencia y tiene que tratar de conseguir bienes o servicios donde sean más asequibles y mejores, para lo cual ha multiplicado las trochas por el desierto.

Además, el peso del extractivismo en la economía local no se traduce en empleo directo, ni dinamiza el desarrollo de proyectos productivos que generen ingresos a sus habitantes. También es



Foto: Archivo CINEP/PPP.

influyente la localización privilegiada de La Guajira, con bahías de gran calado como Bahía Honda, Portete, Puerto Bolívar, Puerto López, Puerto Estrella. Por esas y otras razones, la población nativa ha estado articulada desde siempre al comercio internacional, primero de perlas y luego de palo de tinte, dividivi y sal; y ha mantenido un intenso comercio informal con Panamá, Aruba y Curazao. Asimismo, muchas de sus castas han controlado la compra, transporte y venta del ganado que va a Venezuela y la gasolina que viene hacia Colombia.

Aprovechando las ventajas locales y la corrupción oficial a ambos lados, distintos grupos irregulares, vinculados con redes de criminalidad transnacional, han penetrado la región. Se disputan las rutas del comercio informal y del contrabando a través de trochas en el desierto o del paso fronterizo formal, y han logrado controlar tráfico ilegal de gasolina, drogas, armas, ganado; y explorar todas las posibilidades espe-

culativas que permiten las distorsiones del modelo económico de Venezuela, en especial las generadas por sus distintos tipos de cambios y el diferencial de precios con Colombia. La problemática ligada al tráfico de drogas se ha agudizado por la lucha por el control de rutas de salida por puertos colombianos de La Guajira, también por Venezuela hacia donde se han desplazado muchos jefes de redes criminales, algunos de los cuales han sido detenidos cuando las fuerzas de seguridad de ambos países han actuado de manera conjunta.

Sectores de la población en La Guajira rechazan la sindicación de “bachaqueros” (revendedores-contrabandistas) y el hecho de que se los identifique con la ilegalidad y la barbarie, desconociendo que el incremento del contrabando obedece también a la corrupción de ambos lados y a las distorsiones del modelo económico y político venezolano, que han facilitado la actuación de la criminalidad transnacional. Los Wayúu

rechazan, además, la vinculación automática que a ambos lados se hace entre el delito de algún indígena y su pertenencia étnica, extendiendo la responsabilidad del hecho a toda la comunidad.

“

Los dos países están abocados a situaciones especiales que constituyen una invaluable oportunidad para que ámbitos fronterizos, como el guaji-ro-caribeño, se piensen, asuman y construyan como región. Venezuela se encuentra urgida de buscar alternativas de consenso para sus problemas, y Colombia tiene que construir las condiciones de aplicación de los acuerdos con las guerrillas, para consolidar una paz territorializada y adelantar las reformas indispensables para el posconflicto.

”

Rechazan igualmente el menosprecio que se tiene del fuero indígena en el interior de cada país, porque no recurre al encarcelamiento y prefiere una justicia restaurativa y restitutiva, que obliga al culpable a reconocer y pagar el daño infligido.

### **Inseguridad compartida y mutua recriminación**

El incremento de la criminalidad a ambos lados ha agravado la inseguridad y la violencia. Del lado colombiano han asolado la región con masacres, homicidios, “vacunas” y destierros los grupos paramilitares, las bandas criminales, como ‘Los Rastrojos’ y ‘Los Urabeños’, que actúan en muchos casos en alianza con políticos o con fuerzas de seguridad; y guerrillas, como las FARC, que siembran minas antipersona, secuestran, extorsionan y sabotean la vía férrea por donde sale el carbón a Puerto Bolívar. Del lado venezolano, la corrupción en las fuerzas de seguridad y la proliferación de grupos armados han aumentado los homicidios y han afectado gravemente la seguridad ciudadana.

Pese a la actuación de redes y fenómenos transfronterizos, que a lo largo de los años han ido articulando la problemática de cada país, lo predominante no ha sido la actuación binacional. Ha primado la sindicación de un lado sobre otro.

El caso del robo de vehículos lo ilustra muy bien. Maracaibo era la ciudad con más afectados (en 1995 se robaban cincuenta carros cada día, 18.000 al año), y tanto desde allí, como desde Caracas, se denunciaba al gobierno colombiano de connivencia con el mercado ilícito al no constreñir, impedir o desestimular ese negocio ilegal, dado que los carros denunciados como robados eran vendidos en La Guajira donde circulaban con una placa especial, que no permite su movilización fuera del departamento. Del lado colombiano se insistía en que las autoridades de Venezuela no impedían la movilización y salida o entrada de esos vehículos y las distintas modalidades del negocio ilegal: algunos eran frutos de atracos, otros eran resultado de estafas, pues eran vendidos en el país vecino y

reportados como robados para cobrar el seguro y cambiar de carro, y unos más eran de nuevo robados a quienes los habían comprado en La Guajira, se cambiaba el número de sus motores y se los revendía o se comercializaban sus piezas. La tensión que generaba el problema se redujo con la relación binacional, gracias a que, en el periodo cooperativo de los noventa, los gobiernos centrales aceptaron que había responsabilidad compartida y acordaron frenar cada uno la complicidad de las autoridades con esos delitos y realizar algunas acciones frontizas conjuntas para enfrentar las mafias internacionales.

En los años dos mil no ha habido la confianza suficiente ni para un intercambio permanente de información.



**En lugar de estigmatizaciones y tensiones, se requieren hilos de sutura entre lo que algún día se rompió y, para ello, es necesario estimular las relaciones y el desarrollo transfronterizo, la planeación conjunta y la cooperación regional.**



### **Necesidades parecidas agravadas por la actuación unilateral**

En ambos lados de la frontera, las comunidades tienen carencias similares: de tierra y agua, salud y educación, empleo productivo, protección ambiental, instituciones legítimas y que funcionen; y en los dos países se viven cambios que repercuten en la situación de su población.

Hasta hace una década, Maracaibo fue el segundo puerto más importante de Venezuela pero ha ido perdiendo participación en la movilización de la carga por razones internas como el deterioro de su infraestructura, la carencia de instalaciones y los problemas de conexión con los centros de producción. También se ha visto afectado porque el lago de Maracaibo ha dejado de ser la salida al mar de exportaciones mineras prove-

nientes del ámbito andino colombiano, y porque se perdió la conexión ferroviaria que desde allí existía, como resultado de los problemas de delimitación y las tensiones binacionales.

Toda esa problemática, sumada a la acumulación de desequilibrios en los años dos mil por el modelo chavista, ha repercutido en las oportunidades de empleo legal y en las dinámicas no sólo del sur del lago de Maracaibo, sino de la península de La Guajira. En la parte venezolana las poblaciones se ven presionadas a buscar ingresos para enfrentar problemas cambiarios, de precios, inflación, escasez y devaluaciones sucesivas. Aumentan los venezolanos que tratan de pasar al lado colombiano a rebuscarse la vida y a vender lo que consiguen por corrupción, haciendo todas las colas o llenando de gasolina camiones o tanques de carros.

En el lado colombiano hay abundante riqueza extractiva. La Guajira ha recibido más de 6,5 billones de pesos por transferencias y regalías en los últimos 12 años, pero es alarmante la pobreza y rezago social, en especial para la mitad de su población, que es indígena. El departamento es el primero en analfabetismo y el segundo más pobre del país; 1 de cada 3 guajiros sobrevive a la indigencia. Las necesidades básicas de agua, alcantarillado y saneamiento están tan insatisfechas como la seguridad alimentaria, al punto que 2.969 niños murieron de hambre en los últimos seis años.

Ante el gran problema del agua -agotada por sequías prolongadas y sobrepastoreo y con reservas subterráneas saladas de difícil aprovechamiento y regeneración- se han planteado proyectos binacionales, que en su momento se pensaron por los ríos Carraipía-Paraguachón; fuentes hídricas que se agotaron antes de que cuajaran esas alternativas, pues fueron posponiéndose por los reiterados desacuerdos entre los dos gobiernos.

La sequía prolongada que se impuso desde octubre de 2012, en especial en la alta Guajira, acabó “jagüeyes” o pozos, debilitó los medios de subsistencia (agricultura y pastoreo) e hizo a la población más dependiente del mercado del trabajo, los servicios y los ingresos que logran conseguir en Venezuela. En

el peor momento de agudización de la sequía, en 2014, el gobierno de Maduro ordenó la suspensión del envío de remesas en dinero o especies desde Venezuela, y el cierre de vías o pasos fronterizos ante la escasez de alimentos en el país y su contrabando. Todas esas medidas unilaterales afectan a las familias más vulnerables y generan hambruna, pues los pocos suministros que llegan a la alta Guajira proceden de Maicao o Uribe, con precios muy altos debido a los costos del transporte.

### Urgen redefiniciones

Los dos países están abocados a situaciones especiales que constituyen una invaluable oportunidad para que ámbitos fronterizos, como el guajiro-caribeño, se piensen, asuman y construyan como región. Venezuela se encuentra urgida de buscar alternativas de consenso para sus problemas, y Colombia tiene que construir las condiciones de aplicación de los acuerdos con las guerrillas, para consolidar una paz territorializada y adelantar las reformas indispensables para el posconflicto.

Esa oportunidad requiere que los actores locales mejoren su comprensión de las dinámicas transfronterizas y su capacidad propositiva y de interlocución con su respectivo centro político. Solo así podrán lograr que los Estados reconozcan que no han ejercido realmente el control soberano sobre todo su territorio y que es preciso construir miradas y acciones compartidas para el manejo de asuntos que sobrepasan las fronteras nacionales; que acepten que no son tan 'nacionales' como lo suponen y que en su interior existen muy distintos sectores, los que a veces tienen más cosas en común con determinadas poblaciones y zonas de los Estados vecinos, que con el propio Estado; lograr que superen la idea de frontera como límite divisorio de territorios y generador de distancias físicas o mentales entre países.

De ahí la importancia de fortalecer iniciativas locales frente a problemas y oportunidades compartidas en la frontera, como ya ha sucedido en el pasado. Por ejemplo, entre 2005 y 2007, las iniciativas locales permitieron formular una propuesta para la construcción de una zona de integración fronteriza en-

tre La Guajira y el Zulia, similar a la que intentaban poner en marcha Norte de Santander y el Táchira. Lamentablemente, ambos esfuerzos quedaron paralizados por la tensión entre Chávez y Uribe. Otros procesos pueden ayudar en ese sentido, como el que intenta construir La Guajira colombiana para formalizar los lazos con el Caribe, empezando con Aruba, para lo cual, desde 2011, se multiplican mutuas visitas, memorandos de entendimiento, hermanamiento entre las alcaldías de Riohacha y Oranjestad, intercambio de profesores y estudiantes, de documentales y publicaciones, cursos y exposiciones, de festivales, de misiones comerciales. O procesos como el que impulsa la Escuela de Paz y Convivencia Ciudadana, desarrollada por el CINEP/Programa por la Paz, que periódicamente reúne distintos sectores de ambos lados de la frontera.

En lugar de estigmatizaciones y tensiones, se requieren hilos de sutura entre lo que algún día se rompió y, para ello, es necesario estimular las relaciones y el desarrollo transfronterizo, la planeación conjunta y la cooperación regional.

#### \* Socorro Ramírez

Profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia. Autora invitada. Asesora del proyecto Escuela de Paz y Convivencia Ciudadana del CINEP/Programa por la Paz.

**cinep**  
En las redes sociales

programa por la paz

¿Cuál es el futuro del sindicalismo en Colombia?  
Acompáñanos  
Martes 12 de mayo

[twitter.com/CINEP\\_PPP](https://twitter.com/CINEP_PPP)

[facebook.com/CinepProgramaPorLaPaz](https://facebook.com/CinepProgramaPorLaPaz)

[youtube.com/user/cinepppp](https://youtube.com/user/cinepppp)



# Cien días<sup>84</sup>

VISTOS POR CINEP/PPP

Cien días es la revista trimestral del CINEP/ Programa por la Paz en donde se analiza la coyuntura nacional desde la situación de derechos humanos los movimientos sociales y otros temas abordados por la investigación social.

---

Consúltela GRATIS en  
[www.cinep.org.co](http://www.cinep.org.co)